

Universidade de Brasília
Departamento de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Política Social

ORÇAMENTO PÚBLICO E REDISTRIBUIÇÃO COM ENFOQUE DE GÊNERO:
uma análise da experiência do Equador

Sarah de Freitas Reis

Brasília
2014

Sarah de Freitas Reis

ORÇAMENTO PÚBLICO E REDISTRIBUIÇÃO COM ENFOQUE DE GÊNERO:
uma análise da experiência do Equador.

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para obtenção do título de Mestra no Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) do Departamento de Serviço Social (SER) da Universidade de Brasília (UnB).

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marlene Teixeira Rodrigues

Brasília
2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1017071.

Reis, Sarah de Freitas.
R375o Orçamento público e redistribuição com enfoque de
gênero : uma análise da experiência do Equador / Sarah
de Freitas Reis. -- 2014.
121 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação
em Política Social, 2014.
Inclui bibliografia.
Orientação: Marlene Teixeira Rodrigues.

1. Orçamento - Equador - Política e governo. 2. Igualdade
- Mulheres. 3. Política social - Equador. I. Rodrigues,
Marlene T. - (Marlene Teixeira). II. Título.

CDU 336.14:330.534

Sarah de Freitas Reis

ORÇAMENTO PÚBLICO E REDISTRIBUIÇÃO COM ENFOQUE DE GÊNERO:
uma análise da experiência do Equador.

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para obtenção do título de Mestra no Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) do Departamento de Serviço Social (SER) da Universidade de Brasília (UnB).

Aprovação em: 31 de Julho de 2014

Profª Drª Marlene Teixeira Rodrigues (Orientadora)
Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (SER/UnB)

Profª Dra. Lourdes Maria Bandeira
Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (SOL/UnB)

Prof. Dr. Evilásio Salvador
Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (SER/UnB)

Profª Dra. Silvia Cristina Yannoulas (Suplente)
Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (SER/UnB)

À Marina Ravazzi, amiga e grande incentivadora do mestrado, que deixou este mundo tão cedo. Este trabalho é dedicado à sua memória e inspirado nas suas lutas por igualdade e dignidade para as mulheres.

AGRADECIMENTOS

O trabalho de pesquisa e escrita é geralmente entendido como um trabalho solitário do/a pesquisador/a, porém ele só se realiza mediante a conjunção de inúmeros esforços e apoios. Portanto, inicio por nomear, reconhecer e agradecer àqueles e àquelas cujos apoios foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Aos meus pais, que mesmo sem saber, me ensinaram desde cedo os valores da justiça e da igualdade, que se transformaram no horizonte de minha caminhada. Agradeço a eles e ao meu irmão pela parceria e apoio emocional que nos sustenta.

Agradeço à equipe do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, que com prontidão atendeu às demandas burocráticas que tinham a ver com a realização do mestrado e deste trabalho. À Domingas Teixeira e à Prof^a. Silvia Yannoulas (atual coordenadora da pós-graduação), muito obrigada.

À Prof^a. Marlene Teixeira agradeço imensamente pela respeitosa parceria na construção deste trabalho, me guiando pelos caminhos da pesquisa acadêmica e aportando valiosas contribuições.

Aos professores da banca, Prof^a. Lourdes Bandeira e Prof. Evilásio Salvador, muito obrigada pelas importantes contribuições e recomendações ao desenvolvimento da pesquisa.

Ao André Oliveira, meu companheiro de vida e de jornada acadêmica, por todo o incentivo, paciência e disposição em debater estes temas que tanto nos instigam.

Às minhas queridas amigas Kauara Ferreira, Patrícia Rangel, Ana Cláudia Pereira, Marjorie Chaves, Cecília Paiva e Luana Hordones com quem dividi mesas de trabalho, de biblioteca e de bar: obrigada pela troca de ideias a partir de seus diferentes e atentos olhares.

À representação e colegas da equipe do escritório do UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas, agradeço pelo incentivo à conciliação entre trabalho e estudo, oriundos da compreensão de que o desenvolvimento acadêmico também faz parte de nosso desenvolvimento profissional e pessoal.

Às minhas companheiras de casa, Zélia da Paz e Luiza Pereira, por todo o cuidado e colaboração que fizeram da convivência diária uma experiência mais leve durante esses dois anos.

RESUMO

O presente estudo partiu de inquietações em relação à implementação de experiências intituladas “Orçamentos Sensíveis ao Gênero” na América Latina e se deteve na experiência específica do Equador. Naquele país o Orçamento Público foi modificado e a igualdade de gênero passou a ser considerada uma função orçamentária (assim como a Saúde, a Educação e a Segurança Pública). Tal mudança gerou a obrigação de os gestores/as públicos/as informarem se cada gasto realizado havia ou não contribuído para a igualdade de gênero. A presente pesquisa buscou identificar e resgatar os processos políticos e sociais ocorridos no Equador que favoreceram a incorporação do enfoque de gênero no Orçamento Geral do Estado, analisando suas decorrências para as políticas de promoção da igualdade de gênero no país. Por meio de análise documental, confirmou-se a hipótese que tais processos ensejaram condições favoráveis às iniciativas de redistribuição com enfoque de gênero naquele país. Além da obrigação de se preverem recursos para a promoção da igualdade de gênero, outra iniciativa com potencial redistributivo adotada pelo Estado no Equador foi o reconhecimento do trabalho de cuidado como um trabalho produtivo, e como decorrência disso a proposição de ações de redistribuição do cuidado entre Estado, homens e mulheres. Ao final do estudo, realizou-se uma análise do ponto de vista do Orçamento Público em relação à implementação de tais iniciativas no período de 2010 a 2012.

PALAVRAS-CHAVE

(1) Orçamento Público; (2) Orçamentos Sensíveis ao Gênero; (3) Política Social.

ABSTRACT

This study concerns to the implementation of experiences entitled "Gender Responsive Budgets" in Latin America and focuses in a specific experience of Ecuador, where the Public Budget structure was modified to consider gender equality as a budget function (like Health, Education and Public Safety). Such change generated the obligation for civil servants to report if each public expenditure had contributed to gender equality. This research sought to identify and discuss the political and social processes in Ecuador that favored this incorporation of gender perspective in the Public Budget, and also to analyze its implications to gender equality policies in the country. Through document analysis, the study confirmed the hypothesis that these processes created favorable conditions for redistribution initiatives with a gender perspective. Besides of the obligation of allocating public resources for gender equality, another initiative adopted by the State in Ecuador with redistributive potential was the recognition of reproductive work as a productive work, and therefore the definition of actions to share reproductive work responsibility among State, men and women. Finally, the study analyzes (through the perspective of the Public Budget) the implementation of such initiatives from 2010 to 2012.

KEYWORDS

(1) Public Budget; (2) Gender Responsive Budgets; (3) Social Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Conta de Economias, Investimentos e Financiamentos do Governo Central do Equador (2005).....	70
Figura 2 - Conta de Economias, Investimentos e Financiamentos do Governo Central do Equador (2009)	70
Quadro 1 - Comparativo da composição das contas Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução do Endividamento Público (FEIREP) e Conta Especial de Reativação Produtiva e Social, do Desenvolvimento Científico, Tecnológico e da Estabilização Fiscal (CEREPS).....	74
Figura 3 – Estruturação da Função K – Igualdade de Gênero	77
Figura 4 – Classificador de Orientação do Gasto em Políticas de Igualdade de Gênero	79
Quadro 2 – Função K – Igualdade de Gênero: categorias e subcategorias.....	83
Quadro 3 – Plano de Igualdade de Oportunidades (2005-2009): eixos e áreas prioritárias	84
Quadro 4 – Comparativo entre as Linhas Estratégicas do Plano de Igualdade, Não-Discriminação e Bem Viver para as Mulheres (2010-2014) e as Categorias de Gasto no Orçamento Geral do Estado do Equador.....	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo entre os gastos do Orçamento Geral do Estado e Gastos Financeiros no Equador (2005-2011) (em US\$)	71
Tabela 2 - Comparativo entre Orçamentos Setoriais (Bem-Estar Social, Educação, Saúde e Desenvolvimento Urbano/Habitação) com o Orçamento Geral do Estado no Equador (2005-2012) (em %)	72
Tabela 3 - Comparativo entre recursos alocados e executados para o Orçamento Geral do Estado do Equador e para a Função K/COGPIG 2010-2012 (em US\$)	92
Tabela 4 - Recursos Alocados e Executados segundo Função K (2010 e 2011) (em US\$)	93
Tabela 5 - Recursos Alocados e Executados segundo Classificador de Orientação do Gasto em Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG) (2012) (em US\$)	95
Tabela 6 - Recursos Executados nas Categorias e Subcategorias do COGPIG “Trabalho” e “Cuidado” (2012) (em US\$)	97

LISTA DE SIGLAS

AGD – Agência de Garantia de Depósitos

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

BCE – Banco Central do Equador

BDTD – Biblioteca Digital de Dissertações e Teses

BM – Banco Mundial

CAIC – Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público

CDT - Comissão de Transição para a Definição da Instituição Pública que Garanta a Igualdade Entre Homens e Mulheres

CEDEAL – *Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos*

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CEREPS - Conta Especial de Reativação Produtiva e Social, do Desenvolvimento Científico, Tecnológico e da Estabilização Fiscal

COGPIG - Classificador de Orientação do Gasto em Políticas de Igualdade de Gênero

CONAIE - Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador

CONAMU – Conselho Nacional das Mulheres

CONFENAIE – Confederação Nacional de Indígenas da Amazônia Equatoriana

CPME – *Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas*

DINAMU – Direção Nacional da Mulher

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

FED – *Federal Reserve Bank*

FEDAEPS - Fundação de Estudos, Ação e Participação Social

FEIREP - Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução do Endividamento Público

FLACSO – Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPME - Fórum Nacional Permanente da Mulher Equatoriana

GED – Gênero no Desenvolvimento

IAEN - Instituto de Altos Estudos Nacionais

IG – Igualdade de Gênero

INEC - Instituto Nacional de Estatística e Censos

IVA – Imposto de Valor Agregado

MED – Mulheres no Desenvolvimento

MUPP-NP - Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País

OFNAMU – *Oficina Nacional de la Mujer*

OGE – Orçamento Geral do Estado

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OSG – Orçamentos Sensíveis ao Gênero

PAE – Políticas de Ajuste e Estabilização/ Políticas de Ajuste Estrutural

PEA – População Economicamente Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PIO – Plano de Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens

PNBV – Plano Nacional para o Bem Viver

POA – Plano Operativo Anual

REMTE - Rede Latino Americana Mulheres Transformando a Economia

SENPLADES - Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento

SIISE - Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador

SNI – Sistema Nacional de Informação

SNIP – Sistema Nacional de Investimento Público

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIFEM – Fundo das Nações Unidas para a Mulher

WID – *Women In Development*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Metodologia e procedimentos de pesquisa.....	24
 2 ESTADO, GÊNERO E POLÍTICAS SOCIAIS NO EQUADOR	 29
2.1 Redistribuição com enfoque de gênero: um debate para além da Política Social	30
2.2 Fundo público, dívida e acumulação capitalista no Equador	35
2.3 Neoliberalismo e suas diferentes fases no Equador	40
2.4 Das políticas sociais e a construção das políticas de gênero no Equador	45
 3 MOVIMENTOS DE MULHERES, ESTADO E REDISTRIBUIÇÃO NO EQUADOR	 50
3.1 Conformação e trajetória do movimento de mulheres no Equador	50
3.2 “Convergências perversas” entre o neoliberalismo e os movimentos de mulheres	54
3.3 Movimentos de mulheres e os avanços nas Assembleias Constituintes de 1997/1998 e 2007	57
3.4 O <i>Sumak Kawsay</i> (Bem Viver) e sua relação com a igualdade de gênero	63
3.5 A Auditoria da Dívida Equatoriana, as políticas econômica e fiscal sob o projeto do Bem Viver	67
3.6 A criação de um mecanismo para orçamentação com enfoque de gênero	73
 4 ANÁLISE DOS ORÇAMENTOS COM ENFOQUE DE GÊNERO NO EQUADOR	 81
4.1 O percurso da política, do planejamento ao orçamento: o Plano de Igualdade de Oportunidades 2005-2009, o Plano Nacional do Bem Viver 2009-2013 e seus reflexos na “Função K”	83
4.2 Plano de Igualdade, Não Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas 2010-2014 e sua tradução no Classificador de Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG)	87
4.3 Recursos alocados na Função K e Classificador Orientação de Gastos com Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG) entre 2010 e 2012	91
4.4 Fechando o ciclo: breves considerações sobre o progresso rumo ao	

cumprimento das metas	99
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107
APÊNDICE A – Instituições-chave visitadas para coleta de dados no Equador	117
APÊNDICE B – Categorias e Subcategorias do Classificador de Orientação do Gasto em Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG).....	117

1 INTRODUÇÃO

“Política sem orçamento é papo sem fundamento”. Esta frase, dita por uma militante do movimento de mulheres no Brasil, revela um dos principais fatores que motivou este estudo, surgido das inquietações acumuladas durante minha experiência de trabalho com uma ONG feminista brasileira no *advocacy* pela incorporação de gênero no Orçamento Público Federal. No cotidiano de atuação em defesa de mais recursos para a implementação de políticas de gênero no Brasil, eu me deparava com a constatação de que o orçamento público era um *locus* estratégico de disputa sobre a redistribuição dos recursos. Por outro lado, observava também que, embora profundamente imbuído de um sentido político, o orçamento era muitas vezes tratado como um elemento técnico – dominado por uma linguagem difícil¹, que gerava obstáculos ou até impedia seu debate pela população. E apesar de as decisões tomadas nesse âmbito terem grande influência sobre a vida da população – e em particular, das mulheres– muito pouco essa população influencia na tomada de decisões e no monitoramento da utilização dos recursos públicos que tanto as/os afeta.

Por esse motivo existem várias estratégias para tradução do tecnicismo do orçamento em termos políticos. Uma delas é o que se convencionou chamar de “Orçamentos Sensíveis ao Gênero” – ou “Orçamentos com Enfoque de Gênero”, como preferi chamá-la².

Os orçamentos com enfoque de gênero foram ferramentas criadas a partir da IV Conferência Mundial sobre a Mulher das Nações Unidas e da Plataforma de Ação de Beijing de 1995³ para apoiar a implementação de compromissos que ajudassem a alcançar a igualdade

¹ Nesse sentido, ressalto que minha escolha acadêmica e também política foi redigir este texto com a linguagem mais simples possível, explicando, quando necessário, os termos técnicos. A intenção é oferecer um texto completo e adequado para a obtenção do título, mas que ao mesmo tempo seja um conteúdo didático e acessível às pessoas - inclusive tendo em conta o bom uso dos recursos públicos que viabilizaram meus estudos, por pouco mais de dois anos, no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

² Embora o conceito original seja intitulado “Orçamentos Sensíveis ao Gênero”, neste trabalho optei por adotar o termo “Orçamentos com Enfoque de Gênero”. A ideia, com isso, é harmonizar o conceito com a experiência do Equador, tendo em vista que a aplicação desse conceito de Orçamentos Sensíveis ao Gênero é uma tradução um tanto distorcida do inglês *gender responsive budgets*. Nessa tradução perdem-se, segundo Raes (2008), as noções de responsabilidade e de prestação de contas implícitas na palavra inglesa *responsive*. A autora faz esse esclarecimento semântico para frisar que, ao se falar em orçamentos sensíveis ao gênero, está se falando da obrigação dos orçamentos públicos, ou seja, do Estado, de integrar a dimensão de gênero.

³ O texto do Plano de Ação de Beijing ressalta que a responsabilidade primária pela sua implementação recai sobre os governos. Para atingir tais objetivos, os governos devem fazer esforços para rever sistematicamente como as mulheres se beneficiam de gastos do setor público; ajustar orçamentos para assegurar a igualdade de acesso aos gastos do setor público, tanto para aumentar a capacidade produtiva como para a satisfação das necessidades sociais; bem como cumprir os compromissos estabelecidos em outras Cúpulas e conferências das Nações Unidas em relação à igualdade de gênero. Os governos devem alocar recursos suficientes para

de gênero e o respeito aos direitos das mulheres. Com isso se pretendia conscientizar do impacto dos orçamentos desde o ponto de vista de gênero e conseguir que os governos desenhassem orçamentos públicos para promover a igualdade de gênero, respondendo às prioridades das mulheres (UNIFEM, 2009, p. 5).

As iniciativas relacionadas aos orçamentos com enfoque de gênero foram desenvolvidas até o momento em mais de 90 países com a participação da sociedade civil, de governos e organizações internacionais. E embora não exista um “modelo” de orçamento com enfoque de gênero, na prática as experiências desenvolvidas buscaram aumentar a conscientização sobre os impactos de orçamentos e políticas em termos de gênero; fazer os governos prestarem contas sobre seus compromissos orçamentários e políticos sobre igualdade de gênero; e acarretar mudanças em orçamentos e políticas com esse objetivo (ICRW, 2003).

Na América Latina há 52 experiências de orçamentos com enfoque de gênero (23 em âmbito nacional e 29 em âmbito municipal). No contexto em que foram implementados, os orçamentos com enfoque de gênero contaram, de um lado, com a crescente legitimidade dos direitos das mulheres na agenda política (com a adoção de legislações e políticas públicas para efetivar os direitos das mulheres), e por outro lado, foram influenciados por crises econômicas recorrentes, com políticas de ajuste estrutural e a agenda neoliberal impactando desigualmente mulheres e homens (RAES, 2007). Disso resulta que poucas das experiências de orçamentos com enfoque de gênero se atreveram a questionar os pressupostos da política econômica ou visibilizar a questão do trabalho reprodutivo das mulheres (COELLO, s.d.).

Dessas experiências, uma particularmente interessante é a do Equador, que em 2008 modificou a estrutura do Orçamento Geral do Estado para que a igualdade de gênero fosse considerada uma função orçamentária (assim como a Saúde, a Educação e a Segurança Pública). Tal mudança gerou a obrigação de os gestores/as públicos/as informarem se cada gasto realizado havia ou não contribuído para a igualdade de gênero.

Sobretudo, tal mudança ocorreu num contexto de questionamento da distribuição dos recursos que vinha sendo feita até então. O Equador é um país com profundas desigualdades: em 2005, antes da implementação desse mecanismo no orçamento, identificou-se que menos

desenvolver estratégias nacionais bem-sucedidas de implementação da Plataforma de Ação, o que inclui recursos para a realização de análises de impacto em termos de gênero. Os governos também devem incentivar as organizações não-governamentais e do setor privado e outras instituições a mobilizar recursos adicionais para esse fim (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1995).

de 1% do PIB daquele país era orientado à igualdade de gênero (UNIFEM, 2009); enquanto a dívida pública consumia mais de 40% dos recursos do Orçamento Geral do Estado com despesas de juros e amortização da dívida (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009). No entanto, o país vivenciou um conjunto de processos que geraram condições favoráveis à inclusão do enfoque de gênero no Orçamento Geral do Estado. Os mais visíveis foram a reelaboração da Constituição do país em 2008 que estabeleceu uma nova orientação para o processo de desenvolvimento, com foco nas pessoas, na natureza e sintetizado no conceito de origem indígena *Sumak Kawsay*, ou o Bem Viver⁴. A nova Constituição também situou a igualdade de gênero como objetivo e responsabilidade do Estado. Como parte desse processo, o país realizou ainda uma auditoria da dívida pública, seguida por uma renegociação e moratória - que teriam viabilizado o direcionamento de um montante maior de recursos para as políticas sociais.

A presente pesquisa surgiu do interesse em compreender em que condições ocorreram esses processos de auditoria da dívida pública e de definição da igualdade de gênero como uma função orçamentária; assim como do interesse em saber se tais mudanças no orçamento haviam contribuído em alguma medida para as políticas de igualdade de gênero⁵ no país.

O arcabouço teórico e metodológico da Política Social propiciou uma frutífera base para esta pesquisa, ao preconizar o estudo das políticas sociais a partir de uma análise da totalidade complexa e contraditória que as engendra, numa perspectiva histórica, crítica e dialética (NETTO, 2011; BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Histórica no sentido de se evitarem abordagens unilaterais, monocausais, idealistas e funcionalistas (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Crítica no sentido de que não se aceita a realidade social da forma como se dá, e por isso ela deve ser “questionada e interrogada de modo impiedoso” (IANNI, 1986, p. 4). E dialética a fim de apreender uma realidade complexa, captar sua(s) lógica(s), relacionar

⁴ O Bem Viver é um conceito cunhado a partir da cosmovisão indígena, que sintetiza “a satisfação das necessidades, a consequência de uma vida e morte dignas, o amar e ser amado, e o florescimento saudável de todos, em paz e harmonia com a Natureza, para o prolongamento das culturas humanas e da biodiversidade” (GUDYNAS, 2012, p. 298). Diferencia-se do bem-estar na medida em que incorpora a natureza como sujeito de direitos e implica em que “as liberdades, as oportunidades, as capacidades e as potencialidades reais dos indivíduos e coletivos se ampliem e floresçam de modo a conseguir, simultaneamente, aquilo que a sociedade, os territórios, as diversas identidades coletivas e cada um valoriza como objetivo de vida desejável, sem produzir nenhum tipo de dominação do outro (GUDYNAS, 2012, p. 298).

⁵ Neste estudo utilizo o termo “políticas de igualdade de gênero” entendendo que tal termo não é sinônimo de políticas para as mulheres. Conforme observa Bandeira (2005), as primeiras levam em conta os diferentes processos de socialização por que passam homens e mulheres e seus resultados nas relações individual e coletiva. Já as políticas para as mulheres não necessariamente priorizam o significado que se estabelece no relacionamento entre os sexos; ao contrário, ao colocarem em foco a “mulher-família”, podem reafirmar uma visão essencialista de que a reprodução e a sexualidade causam a diferença de gênero de modo simples e inevitável.

os fatos não como mera “fotografia”, mas no intuito de captar suas múltiplas determinações, apreendendo o movimento em que se encontra (IANNI, 1986; NETTO, 2011).

Tendo em conta a necessidade de uma interrogação permanente e incessante sobre a realidade para desvendá-la (IANNI, 1986), o percurso desta pesquisa foi revelando aspectos fundamentais para a análise, como a complexidade das relações entre sociedade (em especial os movimentos sociais), Estado e Organizações Internacionais que são históricas, dinâmicas, e – ao menos no caso do Equador - repletas de contradições.

As relações entre Estado e sociedade se configuraram, pelo menos entre as décadas de 1980 e 2000, por embates e tensões. Os processos de mobilização social que resultaram na nova Constituição e na auditoria da dívida foram engendrados por décadas de crise econômica e aplicação de políticas neoliberais e de ajuste estrutural⁶ no Equador, que alteraram o papel do Estado e resultaram no aumento da pobreza e na degradação das condições de vida da população do país. Com a crise econômica e o estancamento do desenvolvimento social durante a década de 1990, houve uma deterioração distributiva marcada por um processo de transferência de renda para uma pequena proporção da sociedade: em 2003 havia aproximadamente 15% mais equatorianos/as vivendo na extrema pobreza do que antes da introdução dos planos de ajuste estrutural em 1980 (WORLD BANK, 2003). Entre 1990 e 2000, a relação entre a proporção da renda recebida pelos 10% mais ricos e os 10% mais pobres dos lares urbanos passou de 20 a 40 vezes, e a proporção da população que vivia em lares cujo consumo era inferior ao valor da linha da pobreza subiu de 34% em 1995 para 46% em 1998 e 56% em 1999. Entre a população indígena o impacto foi ainda maior: 87% da população que vivia em lares de língua indígena era pobre, frente a 48% da população não indígena (SIISE, 2001).

Apesar de tais políticas preconizarem a redução do papel do Estado, no caso do Equador ele não se reduziu substancialmente, mas se alterou: o Estado (e o fundo público) foram reorientados para determinadas prioridades, em detrimento das políticas sociais. Assim, enquanto em 1980, 40% do orçamento público equatoriano foi destinado às áreas de saúde e

⁶ Desde o início dos anos 80, as políticas de “ajuste e estabilização” foram aplicadas no Equador por meio das seguintes medidas: sistema de minidesvalorizações permanentes e macrodésvalorizações ocasionais; aumento nos preços dos combustíveis; aumento das tarifas dos serviços públicos; flutuação das taxas de juros; redução do gasto fiscal; contração do crédito público e privado; e liberalização dos preços. Foram promovidas, ainda, uma série de reformas (tributária, monetária, trabalhista, e de modernização do Estado) em uma tendência de reduzir a intervenção do Estado – especialmente em suas funções de produção e subsídio do consumo social dos setores populares. Em vez disso, adquire força o processo de privatização com a função de reduzir o déficit fiscal e liberalizar a entrada de produtos estrangeiros nos mercados nacionais, em conformidade com o processo de internacionalização do capital (PALAN, 1993).

educação e 15% ao pagamento do serviço da dívida⁷, em 2005 a situação havia se invertido: o governo destinava 40% do orçamento ao pagamento do serviço da dívida, enquanto os gastos sociais antes citados não alcançaram mais de 15% do orçamento (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009, p. 21). Essa tendência de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformou as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

As mulheres carregaram os fardos mais pesados da crise e reestruturação econômica com a redução, a violação e o não-reconhecimento de seus direitos sociais e econômicos (LIND, 2005; RAES, 2007). Os censos do país (1974, 1982, 1990 e 2001) registraram o aumento de mulheres na População Economicamente Ativa (PEA), passando de 15,8% em 1974 a 18,1% em 1982 e para 26,0% em 1990 e a 30,5% em 2001 (SIISE, 2001). No entanto, o aumento da participação feminina nas atividades econômicas não resultou em maior renda e tampouco em redistribuição das responsabilidades sobre o trabalho reprodutivo: a renda média das mulheres se manteve inferior à dos homens em 21%, mesmo quando equiparadas características como a escolaridade, a experiência de trabalho e a categoria de trabalho (SIISE, 2001). Sob a perspectiva étnica, no caso de mulheres pertencentes a lares nos quais se falavam línguas indígenas a renda percebida foi 25% menor que o resto dos/as trabalhadores/as (SIISE, 2001). O aumento da participação de mulheres no mercado também não alterou a divisão sexual do trabalho - ou seja, as mulheres passaram a desempenhar mais tarefas produtivas sem reduzirem a sua carga de trabalho reprodutivo. Segundo a Marcha Mundial das Mulheres (2000), 53% das mulheres equatorianas tiveram que aumentar seu tempo de trabalho remunerado, o que se somou ao trabalho reprodutivo não remunerado que já faziam na esfera privada, configurando um problema de sobrecarga.

Foi nesse contexto de “desajuste social” (SOARES, 2005) que começou a ser engendrado um processo de mobilização de mulheres pobres e urbanas (LIND, 2005; PALAN, 1993; PRIETO, 1985). Inicialmente organizados para sobreviver à crise, os movimentos e organizações de mulheres emergiram como atores políticos no cenário do país e, juntamente com os movimentos indígenas, desenvolveram estratégias – tanto de sobrevivência como de contestação – em face das políticas neoliberais (LIND, 2005; PEÑA Y LILLO, 2012; CRESPO e MAYORGA, 2012).

⁷ Juros devidos sobre o montante principal da dívida (CHESNAIS, 2005).

Ademais, as relações entre Estado e Organizações Internacionais se inscrevem nesse contexto como influências importantes e muito presentes na história do país. De um lado, organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) são vistos como partícipes da adoção de políticas de ajuste estrutural no Equador enquanto outros organismos trabalharam nas perspectivas intituladas “Mulheres no Desenvolvimento (WID, do inglês *Women in Development*)” e “Gênero no Desenvolvimento”, influenciando na criação de políticas para as mulheres e de políticas de igualdade de gênero no país – inclusive impulsionando o tema dos Orçamentos Sensíveis ao Gênero (OSGs) – ou Orçamentos com Enfoque de Gênero, como preferi chamá-lo.

Tendo isso em conta, a pesquisa teve por objetivo geral identificar e resgatar os processos políticos e sociais ocorridos no Equador que favoreceram a incorporação do enfoque de gênero no Orçamento Geral do Estado, analisando suas decorrências para as políticas de promoção da igualdade de gênero no país. A hipótese⁸ desta pesquisa é que os processos de mobilização social durante a revisão da Constituição do Estado do Equador, a definição de um projeto de desenvolvimento pautado no conceito de “Bem Viver” e a condução de uma auditoria da dívida pública ensejaram condições favoráveis às iniciativas de redistribuição com enfoque de gênero naquele país.

Para responder a esta hipótese, a pesquisa teve os seguintes objetivos específicos: (a) contextualizar historicamente a incorporação do enfoque de gênero no Estado Equatoriano, compreendendo-a à luz dos processos econômicos e políticos do país e na região latino-americana; (b) compreender as relações entre os sujeitos políticos (movimentos sociais e as Organizações Internacionais) e o Estado no âmbito dos processos de reelaboração da Constituição do Estado do Equador, de elaboração de um projeto de desenvolvimento pautado no “Bem Viver”, da auditoria da dívida pública federal, e da definição de uma metodologia para orçamentação com enfoque de gênero; e, por fim (c) identificar se houve mudanças em termos redistributivos⁹ nas políticas de gênero e no Orçamento Geral do Estado no Equador, no período de 2005 a 2012.

⁸ A hipótese do presente trabalho foi elaborada, inicialmente, com um enfoque mais específico no orçamento – entendendo que os processos de mobilização social haviam ensejado condições favoráveis à reorientação dos recursos para as políticas sociais de promoção da igualdade de gênero naquele país. No decorrer da pesquisa, e a partir das leituras realizadas, identifiquei a necessidade de ampliar o enfoque da hipótese no sentido de analisar as iniciativas de redistribuição em termos de gênero (e não apenas dos recursos orçamentários).

⁹ Conforme se verá mais adiante, este estudo parte do entendimento de Nancy Fraser (1997, 2003, 2009) acerca das injustiças (ou desigualdades) de gênero com um caráter bivalente, ou seja, elas se manifestam em termos de não-reconhecimento e de não-redistribuição, que se entrelaçam de maneira dialética. Por esse motivo, as injustiças de gênero demandam soluções desses dois tipos, ou seja, reconhecimento e redistribuição.

Para empreender esta análise, foram adotadas as seguintes categorias: a) política social; b) fundo público; c) gênero; e d) transversalidade de gênero.

A adoção da categoria *política social* viabiliza a leitura dessas políticas como resultados da conflituosa relação entre Estado e Sociedade e da pressão simultânea de sujeitos distintos. O *locus* das políticas públicas são as instituições que as implementam e ambas são fenômenos da realidade, inseridas na dinâmica das relações sociais, e por isso perpassadas pelo embate entre diversos segmentos sociais e o Estado (TANEZINI, 2004). A política social tem, por isso, um caráter contraditório, uma vez que pode atender tanto as demandas do capital quanto as do trabalho; e a depender da correlação de forças, a política social pode ter um caráter assistencialista ou pode gerar mais consciência das pessoas atendidas nas suas lutas no sentido da transformação social (TANEZINI, 2004). Por estar inscrita nessas disputas entre segmentos sociais, também se trata de uma categoria dinâmica e sobretudo histórica, que não pode ser vista num processo evolucionista - partindo da caridade privada até chegar ao *Welfare State* (PEREIRA-PEREIRA, 2008). Tal compreensão da política social implica em adotar uma análise multifacetada: do ponto de vista histórico, a política social deve ser entendida na relação com as expressões da questão social que influenciaram seu surgimento (e por ela são influenciados); do ponto de vista econômico, deve ser relacionada com as questões estruturais da economia; e no sentido político devem-se identificar e levar em conta as forças políticas em confronto (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

A categoria *fundo público* (e sua face mais visível, o orçamento público) se configura como um elemento importante na compreensão da política social. O fundo público é formado a partir de uma punção compulsória pelo Estado (na forma de impostos, contribuições e taxas) de parte do trabalho excedente metamorfoseado em lucro, juro ou renda da terra. Essa punção é feita por duas vias: a população paga impostos de forma direta, e sobretudo, indireta, por meio do consumo - ou seja, a exploração do trabalho na produção é complementada pela exploração tributária crescente (BEHRING, 2010). O fundo público tem um caráter contraditório, sendo disputado e utilizado tanto para a reprodução da força de trabalho quanto para a reprodução do capital. Tal compreensão sobre o fundo público evidencia, portanto, que ele é formado de maneira desigual, e também disputado para finalidades diferentes. Na construção do Estado Social, o fundo público exerceu uma função ativa nas políticas macroeconômicas, e os estudos apontam seu caráter contraditório por ser essencial ao Estado capitalista tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais (BEHRING, 2010; SALVADOR, 2010).

Além dessas duas categorias, para a análise do objeto de estudo adotei as categorias *gênero* e *transversalidade de gênero*. A categoria *gênero* auxilia na compreensão da construção das relações sociais permeadas por assimetrias de poder e recursos entre homens e mulheres. Na sua acepção mais conhecida¹⁰, o gênero é “um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e uma forma primeira de significar as relações de poder” (SCOTT, [s.d.], p. 21). A consequência deste entendimento é que mulheres e homens vivenciam formas diferenciadas de acesso a status, espaços, poder e recursos materiais ou, como ensina Bandeira (2005), que tais diferenças se configuram como desigualdades. A categoria evoluiu ao longo do tempo, passando-se de um estudo da diferença sexual centrada na categoria “outro” para o estudo das relações entre os gêneros, ensejando, “via demandas sociais de caráter feminista, mais eficácia com relação à promoção da equidade por meio das políticas públicas” (BANDEIRA E VASCONCELOS, 2002, p. 29). É essa acepção que o presente estudo enfoca, partindo do pressuposto de que tais relações sociais desiguais são, simultaneamente, determinantes e determinadas pela ação do Estado, por exemplo nas políticas sociais¹¹. Todavia, é fundamental reconhecer que a incorporação dessa categoria nas políticas públicas é complexa, em função dos múltiplos significados, papéis e usos políticos que ocupa e que a envolve (BANDEIRA E VASCONCELOS, 2002)¹².

Por fim a categoria *transversalidade de gênero* constitui uma elaboração que busca dar concretude à dimensão de gênero nas políticas públicas e tem sido advogada principalmente pelas organizações internacionais. O conceito de transversalidade de gênero (do inglês *gender*

¹⁰ Nas Ciências Humanas, a maioria das apropriações do conceito de gênero parte das contribuições da historiadora Joan Scott (1986). Ao publicar em fins da década de 1980 um artigo intitulado “Gênero: uma categoria de análise histórica” Scott reuniu, pela primeira vez até então, uma reflexão teórica mais aprofundada sobre o conceito. Até aquele momento, utilizava-se o termo “gênero” em contraposição ao uso de “sexo”. Este, com uma conotação biológica, referia-se ao aspecto físico, enquanto o primeiro termo remetia à construção cultural dos seres humanos (e à fixação de seus papéis) como homens e mulheres (DUMONT, 2001). No artigo, Scott retomou as contribuições de Foucault (1998), associando o gênero com o estabelecimento de relações de poder – ou seja, de que as diferenças percebidas entre os sexos dão lugar a relações sociais de poder entre homens e mulheres.

¹¹ Aqui tomamos como referência a análise de Maxine Molyneux (2007) de que os Estados latino-americanos participam ativamente da estruturação de relações de gênero assimétricas e desiguais por meio dos programas de bem estar. Assim, mesmo os programas da fase “pós-neoliberal”, segundo a autora, se fundamentam nos papéis simbólico e social da mulher como mãe.

¹² Mesmo o conceito de gênero tendo surgido num contexto de radicalidade com um potencial político importante, Raquel Rodas (2007) discute que esse conceito não teve todo o potencial utilizado quando aplicado na prática política. Estudos de Bandeira (1999) no Brasil e de Herrera (2001) no Equador exemplificam que nem sempre a inclusão de gênero nas políticas públicas adota uma perspectiva de equidade entre homens e mulheres. Por exemplo, análise de Bandeira (1999) aponta que o uso da categoria gênero, no Brasil, ora foi significada como mulher, ora como sexo.

*mainstreaming*¹³) foi elaborado a partir da Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher como ferramenta para operacionalizar a agenda de igualdade de gênero nos países. O conceito foi definido pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (1997), dois anos após a referida Conferência:

A transversalização da perspectiva de gênero é o processo de avaliação das implicações para mulheres e homens de qualquer ação planejada, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para transformar os interesses e experiências das mulheres (assim como os dos homens) em uma dimensão integral na concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais a fim de que homens e mulheres se beneficiem igualmente e a desigualdade não seja perpetuada. O objetivo final é alcançar a igualdade de gênero (p. 24, tradução nossa).

O conceito remete, portanto, à integração da perspectiva de gênero em todos os sistemas e estruturas, em políticas, programas e processos, em culturas e organizações, inclusive nos planos de desenvolvimento e orçamentos¹⁴ (HANNAN, 2003; EQUADOR, 2011a). Sobretudo, a transversalização envolve a responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo (BANDEIRA, 2005) e deve ser acompanhada de políticas diretamente orientadas para a igualdade de gênero e o avanço das mulheres (HANNAN, 2003). Todavia, como se verá mais adiante, sua compreensão e implementação é, muitas vezes, repleta de equívocos (CARLOTO, 2003; HERRERA, 2001).

¹³ O termo '*mainstreaming*' não tem tradução direta para o português. A definição do termo "*gender mainstreaming*" foi feita, segundo Hannan (2003) com o objetivo de chamar a atenção para a questão da igualdade de gênero no cerne (*mainstream*) das ações de desenvolvimento.

¹⁴ Segundo o documento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (1997) foram estabelecidos os seguintes compromissos para a transversalidade de gênero: 1. Estratégias específicas deveriam ser formuladas para a integração do gênero, e prioridades deveriam ser estabelecidas. 2. Planos e orçamentos de médio e longo prazo deveriam ser preparados de forma que as perspectivas de gênero e as questões de igualdade de gênero estivessem explícitas. 3. As definições iniciais de questões / problemas em todas as áreas de atividade deveriam ser feitas de tal maneira que as diferenças de gênero e as disparidades poderiam ser diagnosticadas – e jamais deveriam ser feitas suposições de que questões ou problemas seriam neutras do ponto de vista da igualdade de gênero. A análise de gênero deveria ser sempre realizada, separadamente ou como parte de análises existentes. Relatórios e recomendações analíticas sobre políticas ou questões operacionais dentro de cada área de responsabilidade deveriam levar em conta as diferenças de gênero e as disparidades. 4. A utilização sistemática de análises de gênero, sexo, desagregação de dados, e estudos de gênero específicos de cada setor. A integração de gênero também exigiria que fossem feitos esforços para ampliar a participação equitativa das mulheres em todos os níveis de tomada de decisão (HANNAN, 2003, p. 3, tradução nossa).

1.1 Metodologia e procedimentos de pesquisa

A operacionalização da pesquisa contou com uma abordagem majoritariamente qualitativa, contando com a utilização de dados estatísticos e orçamentários para apoiar a compreensão dos fatos e a elaboração das análises.

A revisão bibliográfica abrangeu bibliografia pública e acessível nos meios acadêmicos. Cabe ressaltar que, segundo Salvador e Yannoulas (2013) a produção acadêmica brasileira em torno do tema orçamento/financiamento e equidades de sexo/gênero e raça/etnia não é significativa. De fato, em busca recente no BDTD utilizando os termos “orçamento” e “equidade”, os autores identificaram apenas duas produções acadêmicas. Ao pesquisarmos na mesma base de dados os termos “orçamento” e “gênero” identificamos 22 resultados, dos quais apenas um trata da temática do orçamento público¹⁵. Por esse motivo, o levantamento bibliográfico contemplou diferentes áreas para viabilizar um suporte teórico adequado à pesquisa: além do campo de estudos da Política Social, foram utilizadas referências no campo da Economia e da Sociologia para análise do objeto em questão. A análise do posicionamento teórico foi feita por meio de um procedimento técnico de análises textual, temática e interpretativa; a primeira abordagem do texto proporcionou a preparação da leitura e a compreensão dos instrumentos de expressão usados pelo/as autores/as; em seguida, a análise temática viabilizou a compreensão da mensagem global veiculada e, a partir desta percepção objetiva, foi possível a adoção de uma atividade de interpretação para tomada de posição a respeito das ideias enunciadas (análise interpretativa), o que viabilizou a análise crítica almejada.

Com base nos subsídios fornecidos pela análise teórica, a pesquisa documental foi conduzida com foco: (a) na reelaboração da Constituição do Estado do Equador em 2008; (b) na auditoria e renegociação da dívida pública federal; (c) na definição e aplicação da metodologia para orçamentação com enfoque de gênero; e (d) nas políticas de promoção da igualdade de gênero no período. As fontes utilizadas nessa etapa da pesquisa foram secundárias, ou seja, conjuntos de dados retirados de dados originais de outras pessoas ou instituições (MANN, 1970). Foram utilizados como referência os registros oficiais, que segundo Mann (1970) são fontes merecedoras de confiança; dados estatísticos oficiais, com os

¹⁵ Apenas o trabalho de Andreia Orsato (2008) trata efetivamente do tema Orçamento Público e Gênero, com enfoque no Orçamento Participativo de Porto Alegre.

cuidados que o autor recomenda, bem como dados estatísticos produzidos por fontes da sociedade civil e outras instituições, inclusive com o propósito de complementar e/ou confrontar os dados oficiais. Subsidiariamente, lancei mão de fontes como jornais, estudos e outros registros relacionados aos processos que foram objeto da pesquisa.

A coleta dos documentos analisados ocorreu de duas maneiras: inicialmente, identifiquei as instituições relacionadas ao objeto de pesquisa¹⁶ e conduzi uma busca nos sítios dessas instituições na internet para levantamento de documentação pertinente. A primeira abordagem dos documentos coletados ofereceu referências importantes, mas ao mesmo tempo indicou a existência de vasta bibliografia que não estava disponível pela internet - como por exemplo, relatórios governamentais, notas técnicas e manuais de uso das instituições públicas na implementação da experiência de incorporação de gênero no orçamento público, bem como de documentação produzida pela sociedade civil, notadamente os movimentos de mulheres e feministas, sobre os processos, demandas e agendas políticas no país.

Dada a necessidade de ampliar as fontes, optei por realizar uma coleta de dados “*in loco*” na cidade de Quito, Equador, a fim de reunir os documentos e informações relevantes à consecução da presente pesquisa. A escolha por focar a coleta na cidade de Quito deveu-se ao fato de ser a capital do país (onde se encontram, portanto, a maior parte das instituições públicas em nível federal) bem como a presença, na cidade, das sedes de organizações internacionais e do maior número de organizações feministas e de mulheres. Nas palavras de Lind (2005) Quito é o centro da atividade política feminista no país.

Para tomada de contato com a realidade do país fiz um processo de mapeamento prévio com a realização de leituras teóricas, contatos com pessoas e instituições relacionadas ao tema. Isso viabilizou a identificação das instituições e informantes-chave a serem contatados/as para obtenção dos dados e a sistematização das informações sobre os documentos que deveriam ser obtidos. Durante o mapeamento, também elaborei a partir dos objetivos e hipótese da pesquisa um conjunto de questões orientadoras:

¹⁶ As instituições são do Governo, Sociedade Civil e Agências da ONU, descritas a seguir: Presidência da República do Equador, Banco Central do Equador (BCE), Comissão de Transição para a Definição da Instituição Pública que Garanta a Igualdade Entre Homens e Mulheres (CDT), Ministério das Finanças, Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SENPLADES), Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC) e do Instituto de Altos Estudos Nacionais (IAEN). Além desses, foram consultados sites da ONU Mulheres no Equador, do site Orçamento e Gênero na América Latina e Caribe, bem como sítios das organizações de mulheres e organizações indígenas: Fundação de Estudos, Ação e Participação Social (FEDAEPS), Rede Latinoamericana Mulheres Transformando a Economia (REMTE), Fórum Nacional Permanente da Mulher Equatoriana (FPME), Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE).

- 1) Quais demandas de igualdade de gênero (em termos de redistribuição e reconhecimento) foram pautadas e quais foram atendidas pelo Estado no Equador?
- 2) Quais são os atores/as envolvidos nos processos de mobilização social e o que demandaram?
- 3) Qual o papel específico do movimento de mulheres nesses processos de mobilização?
- 4) Houve participação das mulheres no processo de definição e implementação da ferramenta de Orçamento com Enfoque de Gênero no Equador?
- 5) O que se pretendia alcançar com a inclusão do enfoque de gênero no orçamento?
- 6) Houve mudanças na forma de o Estado incorporar as questões de gênero? Quais são essas mudanças?
- 7) A inclusão do enfoque de gênero no orçamento contribuiu em alguma medida para a redistribuição em termos de igualdade de gênero?
- 8) Quais são os desafios para o que se pretende alcançar com o mecanismo de gênero no orçamento?

No processo de construção das condições para realização da coleta de dados in loco, iniciei a aproximação com as instituições e informantes-chave no Equador. Para isso foi utilizada a técnica da bola-de-neve¹⁷, na qual o contato com informantes-chave foi sendo construído a partir de uma cadeia de indicações de outros/as informantes. Na relação intersubjetiva que se estabelece entre o pesquisador e os sujeitos da pesquisa, o informante-chave é aquele que pode “abrir portas”, no sentido de facultar, facilitar, proporcionar ou oferecer ao pesquisador informações e/ou condições especiais para o desenvolvimento das suas observações (FERNANDES, 2011, p. 5). Essa técnica se mostrou especialmente útil pois, como coloca Fernandes (2011), os informantes-chave potencializam o trabalho de pesquisa ao possibilitarem a inserção em determinados espaços/lugares e a obtenção de informações consideradas qualificadas sobre os temas no âmbito do objeto de pesquisa.

A coleta de dados ocorreu durante vinte dias, no mês de Agosto de 2013. Foram agendadas visitas às instituições e informantes-chave para a obtenção de documentos e

¹⁷ Essa técnica é uma forma de amostra não probabilística utilizada em pesquisas sociais onde os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o objetivo proposto (o “ponto de saturação”). O “ponto de saturação” é atingido quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações relevantes à pesquisa. Portanto, a técnica “Bola de Neve” é uma técnica de amostragem que utiliza cadeias de referência, uma espécie de rede (BALDIN e MUNHOZ, 2011).

realizadas visitas a bibliotecas e livrarias para a coleta de bibliografia relevante sobre o tema. A escolha por uma técnica de bola-de-neve viabilizou a obtenção de indicações de outras instituições que poderiam prover documentos relevantes ao tema. Assim, tendo inicialmente a estimativa de visitar pelo menos 5 instituições que poderiam fornecer materiais relevantes à pesquisa, logrei visitar, ao final, um total de 11 instituições (ver Apêndice A).

A coleta de documentos ocorreu primordialmente durante as visitas, resultando em 82 materiais (publicações, notas técnicas, análises, relatórios e livros) relacionados diretamente ou indiretamente ao tema desta pesquisa. Além disso obtive retornos adicionais por e-mail posteriormente às visitas, quando tive acesso a mais 24 referências sugeridas por informantes das instituições-chave – totalizando, portanto, 106 documentos para a análise.

Tendo em consideração que a pesquisa demandou o contato com pessoas e instituições de um país estrangeiro, o tempo e os recursos financeiros disponíveis foram determinantes na consideração e definição das técnicas de pesquisa. A coleta documental mostrou-se uma técnica adequada para o cumprimento da pesquisa dentro dos limites de tempo e recursos, uma vez que os documentos são públicos e foram prontamente disponibilizados por todas as instituições-chave visitadas.

De forma subsidiária, coletei informações realizando observação direta e tomando notas de campo durante as visitas. O objetivo das observações foi coletar informações complementares que poderiam ser utilizadas para a análise contextual (análise externa) dos demais documentos coletados. Tendo em conta a recomendação de Fernandes (2011) utilizei o roteiro de questões elaboradas durante o mapeamento teórico prévio e durante as visitas fiz uso de um caderno de campo para anotações sobre o contexto, comentários dos/as informantes-chave ou de outras pessoas presentes durante as visitas. Ao regressar de cada visita, fiz a complementação das notas inserindo reflexões e detalhes observados para posterior análise. No total, foram elaboradas nove notas de campo. A observação direta no contexto das visitas possibilitou a escuta de vozes dissonantes dos documentos obtidos, contendo críticas e apontando lacunas nos processos analisados. Como coloca Foote-Whyte (1975), a técnica oferece a possibilidade do "ouvir sem perguntar", o que, segundo o autor, oferece ao longo do tempo respostas diferentes do que se obteria caso se houvesse perguntado. Facilita, portanto, o mapeamento e a compreensão das forças e interesses em jogo, conforme destaca Fernandes (2011).

Todos esses elementos subsidiaram a análise dos resultados, que se orientou, segundo as contribuições de Ferrari (1982), pelos procedimentos de análise documental do tipo

clássico, envolvendo uma análise interna (em que se toma conhecimento do conteúdo do documento, captando as linhas fundamentais ou acidentais do conteúdo) e uma análise externa (em que se busca relacionar o conteúdo do documento com os elementos contexto, circunstâncias, autor(es) e repercussão).

O resultado deste percurso é apresentado em três capítulos. O segundo capítulo traz um resgate dos debates que auxiliam a compreensão dos processos políticos e sociais ocorridos no Equador. O objetivo é fazer um resgate histórico e discussão teórica da configuração das políticas sociais e de gênero no Equador, especialmente a partir da crise do endividamento e do início da aplicação das políticas do chamado “ajuste estrutural” no país. Foi naquele contexto de reorientação do Estado equatoriano ou “giro neoliberal” é que foi incorporada, com maior ênfase, a perspectiva de gênero no Estado equatoriano. Assim, a demanda por mais políticas e recursos para promoção da igualdade de gênero conflitou frontalmente com processo de reformas do Estado e transferência das responsabilidades para outros setores (como a família, a comunidade e o mercado).

Por outro lado, tais processos de ajuste e reforma do Estado também engendraram reações contestatórias e demandas de redistribuição por parte dos movimentos de mulheres. Assim, o Capítulo 3 busca compreender as relações entre o Estado e os sujeitos políticos (movimentos sociais e as Organizações Internacionais) no percurso histórico dos últimos trinta anos no Equador. Tais relações produziram condições favoráveis aos processos de reelaboração da Constituição do Estado, de elaboração de um projeto de desenvolvimento pautado no “Bem Viver”, da auditoria da dívida pública federal, e da definição de uma metodologia para orçamentação com enfoque de gênero, que também são analisados nesse capítulo.

Por fim, o Capítulo 4 faz uma análise do funcionamento dos mecanismos de orçamento com enfoque de gênero no Equador, num exercício demonstrativo para verificar como funcionam e quais as informações que se obtêm a partir das ferramentas Função K – Igualdade de Gênero (nos anos 2010 e 2011) e do Classificador de Orientação de Gastos com Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG) (no ano de 2012). Por meio desse exercício demonstrativo de utilização da ferramenta de Orçamento com Enfoque de Gênero, analisam-se as mudanças em termos redistributivos nas políticas de gênero e no Orçamento Geral do Estado no Equador.

2 ESTADO, GÊNERO E POLÍTICAS SOCIAIS NO EQUADOR

Hoje em dia reconhece-se cada vez mais que o "mundo da economia política" e as vidas cotidianas das mulheres já não são (e nunca foram) dois mundos separados. É necessário apenas passear por um dos mercados de rua de Quito, onde muitas mulheres trabalham, para ver estes "mundos" que se sobrepõem e entrelaçam (LIND, 2005, p. 63, tradução nossa).

As políticas sociais têm um caráter histórico e em geral têm procurado satisfazer necessidades sociais, mas sem deixar de atender a objetivos “egocêntricos, como o controle social e político, a doutrinação, a legitimação e o prestígio” das elites no poder. Como um componente ou produto da conflituosa relação entre Estado e sociedade, essas políticas lidam com interesses opostos tendo em conta que resultam da pressão simultânea de sujeitos distintos (PEREIRA-PEREIRA, 2008). Este estudo parte da visão de que a política social não pode ser vista num enfoque evolucionista (partindo da caridade privada até chegar ao Welfare State). Pelo contrário, é uma categoria dinâmica e contraditória (PEREIRA-PEREIRA, 2008, p. 27 e 28).

No estudo da política social entende-se que o *locus* das políticas públicas é alvo de disputas e conflitos (TANEZINI, 2004) e estas têm um caráter dinâmico por estarem sujeitas a diferentes correlações de forças. Disso se infere também seu caráter contraditório – admitindo-se que a política social nem sempre será benéfica para seus supostos destinatários legítimos - os demandantes de atendimento de efetivas necessidades sociais (PEREIRA-PEREIRA, 2009). Esse caráter contraditório revela, na verdade, que a política social é um elemento fundamental tanto para a garantia de direitos, como também para a manutenção do capitalismo.

Por esse motivo a Política Social é um campo desafiador – já que, para seu estudo, é preciso considerar diferentes dimensões: do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social com as expressões da questão social¹⁸ que possuem papel determinante em sua origem; do ponto de vista econômico, é necessário estabelecer relações

¹⁸ A questão social é o objeto de estudo e também de atuação profissional do campo do Serviço Social no Brasil (MACHADO, 1999). O conceito suscita intensos debates e diferentes entendimentos. Entre as diferentes definições, há um sentido comum de que a questão social é uma categoria que expressa a contradição fundamental do modo capitalista de produção. Elegemos a perspectiva de Marilda Iamamoto (2004) que dialoga com o nosso objeto de pesquisa. Para ela, a questão social diz respeito ao conjunto de expressões de desigualdades (mediatizadas por relações de gênero, étnico-raciais e formações regionais) engendradas na sociedade capitalista madura, que envolve desigualdades econômicas, políticas e culturais.

da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Do ponto de vista político, é importante reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais (e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam) (BEHRING E BOSCHETTI, 2011). Além disso, é importante que a análise ou avaliação dessas políticas seja orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade. (BOSCHETTI, 2009, p. 578).

2.1 Redistribuição com enfoque de gênero: um debate para além da Política Social

O surgimento da política social é entendido como desdobramento histórico (e muitas vezes uma resposta) às expressões da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Por esse motivo,

[...] uma dimensão fundamental e orientadora da análise da política social é a ideia de que a produção é o núcleo central da vida social e é inseparável do processo de reprodução no qual se insere a política social – seja como estimuladora da realização da mais-valia socialmente produzida, seja como reprodução da força de trabalho (econômica e política) (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 43).

Apesar dessa relevante preocupação, o campo da Política Social – sobretudo os estudos “clássicos” - não têm abordado a existência de diferentes eixos de desigualdades para além daquelas de classe. Em tais estudos predomina uma “ótica androcêntrica” que tende a “privilegiar questões afetas aos cidadãos inseridos no denominado trabalho produtivo e a desconsiderar que a situação das mulheres e o acesso à cidadania estão associados ao trabalho da reprodução” (RODRIGUES, 2013, p. 4).

Dimensões centrais na e para a política social, as ideologias de gênero e a divisão do trabalho entre os sexos, tradicionalmente não são contempladas pela lógica da sociedade salarial e da política social a ela associada. A hegemonia dessa perspectiva implica numa “dicotomia, do ponto de vista analítico, entre produção e reprodução, [que] leva a uma visão que considera indireta a exploração do trabalho doméstico, ou a considera apenas como um substrato da esfera das relações de trabalho” (RODRIGUES, 2013, p. 4)

Este estudo parte da premissa que “para que a dotação de fator trabalho se encontre

disponível é necessária outra dotação de trabalho - de reprodução social das pessoas” (ENRIQUEZ, 2012, p. 138), que é realizada de maneira desigual entre mulheres e homens¹⁹. É fundamental, portanto, reconhecer a existência da divisão sexual do trabalho - que compreende a distribuição do trabalho produtivo e reprodutivo entre os lares, o mercado e o Estado, por um lado, e entre homens e mulheres, por outro (ENRIQUEZ, 2012). Entender a divisão sexual do trabalho implica em compreender suas consequências em termos de gênero, conforme descritas por Enriquez (2012):

[...] uma subordinação econômica das mulheres que se expressa em uma menor participação no trabalho remunerado (e maior no não remunerado), uma pior participação no mercado de trabalho (em termos de remuneração e condições de trabalho), um menor acesso a recursos econômicos e, como consequência de tudo o que foi dito anteriormente, um menor grau de autonomia econômica (pp. 138-139, grifo da autora).

O reconhecimento da existência da divisão sexual do trabalho revela também como ela é importante para a manutenção do capitalismo: os estudos da Economia Feminista contribuíram, nesse sentido, para integrar a dimensão do trabalho de cuidado não-remunerado na análise das relações capitalistas de produção²⁰, revelando que “o trabalho de cuidado não remunerado que se realiza no interior dos lares (principalmente pelas mulheres) constitui um subsídio para a margem de lucros e a acumulação do capital” (ENRIQUEZ, 2012, p. 144).

O gênero tem dimensões político-econômicas porque é um princípio básico da estruturação da economia política. Por um lado, o gênero estrutura a divisão fundamental entre trabalho remunerado “produtivo” e trabalho doméstico não-remunerado “reprodutivo”, atribuindo à mulher a responsabilidade primária a respeito deste último. Por outro lado, o gênero estrutura também a divisão dentro do trabalho remunerado entre ocupações de altos salários, dentro da indústria manufatureira e profissional, dominadas pelos homens, e aquelas de salários inferiores, de serviço doméstico, e do mercado informal dominadas pelas mulheres. O resultado é uma estrutura político-econômica que gera modos de exploração, marginalização e pobreza específicos de gênero. Esta estrutura faz do gênero um fator de diferenciação político-econômica, dotado de certas características similares às do fator classe (FRASER, 1997, p. 14, tradução nossa).

O reconhecimento, portanto, da esfera reprodutiva e de sua contribuição para a

¹⁹ Sobretudo no caso do Equador, é possível observar nas pesquisas nacionais de uso do tempo que as mulheres têm uma carga de trabalho reprodutivo significativamente maior do que os homens. Tais dados são apresentados ao longo dos próximos capítulos.

²⁰ As contribuições de Antonella Picchio (2012) são bastante elucidativas dessa relação. A autora elaborou uma proposta de ampliação do modelo tradicional do fluxo circular da renda (que reproduz o fluxo monetário e real de produção e distribuição na esfera mercantil), incluindo nela a relação entre a massa de trabalho de reprodução não-remunerado e sua relação com os agentes econômicos, com o sistema de produção e com o bem-estar efetivo das pessoas (ENRIQUEZ, 2012).

manutenção do capitalismo evidencia a importância de uma análise da política social com um recorte de gênero²¹. Um dos elementos comuns nas análises é a identificação de que mesmo os Estados de Bem-Estar Social foram construídos com base nas (ou reforçando as) desigualdades de gênero. Neles, “mulheres são alocadas como mães, esposas, cuidadoras e trabalhadoras no lar, mesmo quando também estão inseridas no mercado de trabalho, enquanto os homens sustentam economicamente as famílias por meio do trabalho remunerado” (GAMA, 2008, p. 43).

Por isso, embora os diferentes sistemas de bem-estar possam ter contribuído para a redução das desigualdades de classe, eles nem sempre contribuíram para a equidade de gênero²² – entendida como resultados equivalentes para homens e mulheres, requerendo uma redistribuição de poder e recursos (REEVES e BADEN, 2000) - uma vez que mantiveram ou mesmo reforçaram determinados papéis sociais – como por exemplo a responsabilidade pelo trabalho reprodutivo –ao mesmo tempo em que propiciaram acesso das mulheres ao trabalho produtivo.

O estudo deste objeto de pesquisa demandou, portanto, a adoção de uma perspectiva que tanto compartilha das preocupações do estudo da Política Social, mas que também busca ir além para desvendar aspectos da realidade relacionados com as desigualdades de gênero. Assim como os estudos da política social, as críticas feministas no campo da economia, do bem-estar social e da sociologia mostram que o Estado é contraditório, mas avançam ao revelarem que “o Estado constrói – por ser uma instância de organização da sociedade – e reconstrói – no âmbito político, no seu aparato e provisão – as desigualdades de gênero” (GAMA, 2008, p. 43).

A pervasividade do poder do estado e seu caráter social significam que as relações de gênero estão necessariamente imbricadas em um amplo espectro de políticas do estado e em seus efeitos. Gênero é uma categoria fundamental de organização social e um meio significativo pelo qual as relações sociais e as desigualdades são estruturadas. Assim como os Estados operam dentro de sociedades profundamente marcadas por divisões de classe e raça, da mesma forma eles operam dentro de sociedades estruturadas por relações de gênero.

²¹ Por exemplo, os trabalhos de Andréa Gama (2008) e Mirla Cisne (2012), que situam a discussão de gênero dentro do campo das políticas sociais e do serviço social.

²² O conceito de equidade de gênero “denota a equivalência dos resultados de vida para mulheres e homens, reconhecendo suas diferentes necessidades e interesses, e exigindo uma redistribuição de poder e recursos (...). Os objetivos de equidade de gênero são vistos como mais políticos do que os objetivos da igualdade de gênero e, portanto, são geralmente menos aceitos em agências de desenvolvimento tradicionais.” (REEVES E BADEN, 2000, p. 09-10). É neste sentido que o presente trabalho utiliza ambos os termos “igualdade de gênero” e “equidade de gênero”.

Os estados então são saturados pelo gênero na medida em que eles tanto influenciam as relações de gênero como são por elas influenciadas (MOLYNEUX, 2000, p. 38, tradução nossa).

Desse entendimento deriva que o Estado pode ser contraditório, também, em relação às questões de gênero, pois pode ser produtor de igualdade de gênero (por meio de leis, políticas e ações afirmativas) e, ao mesmo tempo, reprodutor dessas desigualdades (por meio das políticas econômicas, por exemplo) (HERRERA, 2001). Considerando tal mecanismo contraditório, as demandas de igualdade de gênero não estariam completamente satisfeitas enquanto não sejam solucionadas as desigualdades também no campo da redistribuição.

Com efeito, István Meszáros (2011, p. 224) coloca a mesma questão (que intitula “emancipação feminina”) como o “calcanhar de Aquiles” do capital, pois evidencia a incompatibilidade de uma verdadeira igualdade com o capitalismo, e tampouco pode ser esvaziada de seu conteúdo e realizada por meio de critérios formais vazios.

A noção de que a igualdade de gênero não pode ser realizada completamente por meio de critérios formais é também presente nos estudos de Nancy Fraser (1997, 2003, 2009). A autora aponta para o caráter bivalente das injustiças de gênero, ou seja, tais desigualdades se manifestam por meio de injustiças econômicas ou de *redistribuição* (que demandam uma distribuição mais justa de recursos e riqueza) e injustiças culturais ou de *reconhecimento*, que envolvem uma demanda por atenção à especificidade putativa de algum grupo. Longe de ocupar esferas herméticas separadas, ambas as injustiças (econômica e cultural) se reforçam de maneira dialética, segundo Fraser (1997). Por esse motivo a autora advoga que as soluções para as questões de gênero só seriam possíveis por meio da combinação de soluções redistributivas e de reconhecimento.

As soluções redistributivas buscariam, na visão da autora, sanar as injustiças econômicas por meio de algum tipo de reestruturação político-social: redistribuição de renda, reorganização da distribuição do trabalho, submeter o investimento a decisões democraticamente adotadas ou transferência de estruturas econômicas básicas. As demandas por redistribuição advogam, portanto, a abolição de arranjos econômicos que apoiam a especificidade de alguns grupos (FRASER, 1997).

Quando se observa desde este ponto de vista, a injustiça de gênero aparece como uma espécie de injustiça distributiva que exige a gritos a redistribuição. Analogamente ao problema de classe, a justiça de gênero exige uma transformação da economia política com a finalidade de eliminar sua estruturação em torno do gênero. Portanto, a eliminação da exploração, marginalização e pobreza específicos de gênero exige abolir a divisão do

trabalho segundo o gênero – tanto a divisão entre trabalho remunerado e não remunerado como a divisão de gênero interna ao trabalho remunerado. A lógica da solução é, então, similar à lógica utilizada a respeito da classe: deve se eliminar o gênero como tal. Em suma, se o gênero fosse simplesmente um assunto de diferenciação político-econômica, a justiça exigiria sua abolição. No entanto, esta é apenas a metade da história (FRASER, 1997, p. 14, tradução nossa).

O entendimento das injustiças de gênero como bivalentes é, portanto, a chave de leitura que viabiliza uma análise do caso do Equador e dos processos que envolvem a incorporação de gênero pelo Estado (seja nos discursos, nas instituições, ou mesmo nas políticas sociais) de forma mais próxima à complexidade da dinâmica em que isso ocorreu. Isto porque a divisão em dimensões de redistribuição e reconhecimento viabiliza a compreensão, por um lado, do caráter das demandas que foram sendo colocadas pelas mulheres ao Estado e quais delas foram sendo atendidas (ou não). Além disso, o reconhecimento do caráter redistributivo da (des)igualdade de gênero implica em uma análise dos aspectos mais visíveis dessas desigualdades, como por exemplo os aspectos econômico e orçamentário – aproximando-se, portanto, do debate da Política Social. Por outro lado, a mesma abordagem evidencia que a política social tem um viés de gênero e, assim, pode tanto reduzir como promover desigualdades redistributivas de gênero, por exemplo em relação à divisão sexual do trabalho.

Tendo isto em conta, o presente capítulo faz um resgate histórico e discussão teórica da configuração das políticas sociais e de gênero no Equador, especialmente a partir da crise do endividamento e do início da aplicação das políticas do chamado ajuste estrutural. Foi naquele contexto de reorientação do Estado equatoriano ou “giro neoliberal” é que foi incorporada, com maior ênfase, a perspectiva de gênero no Estado equatoriano. Dessa forma, a demanda por mais políticas e recursos para promoção da igualdade de gênero conflitou frontalmente com processo de reformas do Estado e transferência das responsabilidades para outros setores (como a família, a comunidade e o mercado).

Para cumprir com esse objetivo, o presente capítulo inicia pela discussão do aspecto mais visível da redistribuição, o fundo público. Por meio desse debate é possível revelar, nos processos de endividamento e ajuste estrutural equatoriano, de que maneira outros aspectos menos visíveis da redistribuição (como a divisão sexual do trabalho) foram sendo reiterados pelas injustiças econômicas.

2.2 Fundo público, dívida e acumulação capitalista no Equador

Como já se argumentou anteriormente, o estudo do fundo público e do orçamento reflete a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários (SALVADOR, 2010). Por essa razão, compreender e discutir o fundo público e sua orientação ao longo do tempo é fundamental para viabilizar a análise sobre (se e) como o Estado atende às necessidades de diferentes grupos da sociedade.

O duplo papel do Fundo Público - servir tanto para a reprodução da força de trabalho quanto para a reprodução do capital - revela a disputa por vários setores (para garantir condições gerais de produção, e para a garantia de salários indiretos na forma de políticas sociais). O fundo público sofre ainda um outro momento da repartição, por meio do retorno de parcelas na forma de juro, o que, segundo Behring (2010) tem ocorrido predominantemente através de mecanismos como a dívida pública. Ou seja, o fundo público está presente na reprodução do capital de diversas formas²³, inclusive como fonte de transferência de recursos para o capital financeiro, na forma de juros e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2010).

Partindo do concreto, tem-se que em 2006, 47% do Orçamento Geral do Estado do Equador respondia ao serviço da dívida pública²⁴, enquanto apenas 9,7% e 4,7%, respectivamente, atendiam aos setores Educação e Saúde. Somente em 2006, o serviço da dívida consumiu um montante de US\$ 2,980 trilhões (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009).

Surgida como instrumento complementar de financiamento dos gastos do Estado, a dívida pública teve, segundo Oliveira (2009), papel decisivo na emergência e fortalecimento do capitalismo e dos mercados nacionais: o endividamento foi adotado como mecanismo para sustentar famílias reais e suas cortes, custos de guerras, grandes descobrimentos além-mar bem como a expansão e exploração do sistema colonial, sem a necessidade de aumento imediato de impostos (OLIVEIRA, 2009). Dois elementos chamam a atenção nesse ponto: o mecanismo do endividamento como “saída” para o financiamento do Estado sem gerar

²³ Salvador (2010) sumariza as formas pelas quais o fundo público está presente na reprodução do capital como fonte para a realização do investimento capitalista (por meio de subsídios, desonerações tributárias, incentivos fiscais, etc.)

²⁴ Juros devidos sobre o montante principal da dívida (CHESNAIS, 2005).

impostos – que, no entanto, futuramente implicaria no aumento dos impostos; e o mecanismo do endividamento como forma de garantir o “alargamento das bases do sistema” muito além das possibilidades do Estado (OLIVEIRA, 2009), favorecendo a acumulação capitalista.

Sobre as origens da dívida, o autor resgata Marx (1971) para quem

[...] a dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva [uma acumulação que não resulta do modo de produção capitalista, mas é seu ponto de partida]. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o, assim, em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usuárias (MARX, 1971, p. 872-3)

Compreende-se, com isso, que a dívida foi (e tem sido) funcional tanto ao Estado como ao capital (OLIVEIRA, 2009, p. 281) e, como Marx (1971) já sinalizava, as camadas menos favorecidas é que acabariam arcando com o seu ônus. Em outras palavras, para Marx (1971) a única parte da riqueza nacional que é realmente objeto da posse coletiva dos povos modernos é a dívida pública.

Destaca-se, portanto, outro aspecto da dívida: as relações de classe e o poder político que ela mobiliza (e por eles é mobilizada): trata-se de uma transferência de riqueza da maior parte da sociedade, por intermédio do Estado, para o capital, ou seja, em benefício dos credores do Estado, dos rentistas e das empresas e indivíduos que dispõem de liquidez (CHESNAIS, 2005, CARVALHO, 2005, OLIVEIRA, 2009, IAMAMOTO, 2009). O poder político que a dívida mobiliza representou também uma força favorável à imposição de políticas de ajuste estrutural (e outros efeitos como a desindustrialização) em muitos dos países em desenvolvimento (CHESNAIS, 2005). Ou seja, os interesses beneficiados com o pagamento de juros - o capital financeiro nacional e internacional passaram a influenciar as decisões de gastos em seu benefício, com prejuízo para o desenvolvimento e para a oferta de políticas públicas à sociedade (OLIVEIRA, 2009).

O endividamento no Equador teve início praticamente concomitante à independência do país, assim como outros países latino-americanos (EQUADOR, 1981), a fim de suprir necessidades de financiamento de despesas, por exemplo, com os exércitos nacionalistas, e valendo-se de um período de afluxo de recursos nos bancos europeus.

Assim como outros países na região, o Equador vivenciou um processo histórico de endividamento que se intensificou na década de 1970: o país passou por um rápido aumento do gasto público na década de 1970, dada a descoberta de petróleo em 1967. Com um projeto

de modernização calcado na indústria do petróleo e no processo de substituição de importações, o país se colocou vulnerável aos preços internacionais desse bem. Com a crise do petróleo em 1979, o déficit na balança de pagamentos decorrente da queda dos preços do petróleo e do aumento do peso das importações gerou um aumento na tomada de empréstimos (LIND, 2005). Por isso, o Equador viu sua dívida pública passar por uma escalada do final da década de 1970 e na década de 1980: entre 1976 e 1979, a dívida pública aumentou 4,5 vezes e entre 1979 e 1983 ela quase dobrou, chegando, em 1981, a representar 25% do orçamento anual (LIND, 2005). Tal crescimento “galopante” do endividamento (COMISIÓN PARA LA AUDITORIA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO DEL ECUADOR, 2009) reflete o que, na interpretação de Harvey (2008), foi o projeto *político* de neoliberalização para o restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas.

Naquele momento ocorria a transição do que Fraser (2009) chamou de “capitalismo organizado pelo Estado” para o “capitalismo desorganizado” ou neoliberal. A autora ressalta que, naquele contexto foram eliminados controles de capital, promovida a privatização e desregulamentação, a economia em cascata²⁵ e a “responsabilização pessoal”, desmontando elementos-chave da estrutura de *Bretton Woods*²⁶.

Para Harvey (2008), o projeto neoliberal teve início com os primeiros sinais de uma crise estrutural da acumulação do capital, na década de 1970: “quando o crescimento entrou em colapso nos anos 1970, quando as taxas de juros reais ficaram negativas e a norma eram parques dividendos e lucros, as classes altas em toda parte se sentiram ameaçadas” (HARVEY, 2008, p. 25). No processo que Chesnais (2005) chama de acumulação financeira, houve a centralização de lucros industriais não reinvestidos e rendas não consumidas em instituições especializadas para valorizá-los na forma de aplicação em ativos financeiros - divisas, obrigações e ações - mantendo-os fora da produção de bens e serviços. O capital portador de juros passou ao centro das relações econômicas e sociais, agindo de forma especulativa,

²⁵ O termo “economia em cascata” é uma tradução aproximada do que se chama de teoria “trickle-down” em Economia, na qual se supõe que os ganhos e as rendas obtidos pelos mais ricos acabam por “escorrer” para toda a base da pirâmide social, por isso, o corte de taxas e impostos e aumento de benefícios aos negócios contribuem para aumentar os ganhos de toda a população (FRASER, 2009).

²⁶ Em 1944, 44 países se reuniram na cidade de Bretton Woods, nos Estados Unidos, para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. O objetivo era rediscutir a arquitetura financeira mundial, a partir de um sistema de regras que regulasse a política econômica internacional. Foi acordado que cada país manteria a taxa de câmbio atrelada ao dólar, com uma pequena margem de manobra (1%), substituindo portanto o padrão de conversibilidade em relação ao ouro, que até então era vigente. O dólar passou a ser a divisa de referência, e manteria uma conversibilidade fixa em relação ao ouro. Além disso foram criadas instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (BARRETO, 2009).

percorrendo o mundo em busca de lucratividade e também condições de sustentabilidade, ou seja, de garantias de seu retorno. Para isso, os Estados foram agentes atrativos – visto que pareciam, então, a opção mais segura de investimentos, garantindo (ao menos em tese) a capacidade de solvência (CHESNAIS, 2005; HARVEY, 2008; OLIVEIRA, 2009).

Uma das faces desse processo foi o afluxo de recursos (chamados “petrodólares”) dos bancos de investimento norte-americanos (após a crise do petróleo de 1973²⁷), para os países do Sul, que sinalizavam a possibilidade de aplicações lucrativas (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009; HARVEY, 2008).

No Equador, esse processo se deu sob as ditaduras militares de Guillermo Lara (1972-1976) e Alfredo Póveda (1976-1979). Merece atenção, nesse período, a observação de Aguilar (2006), evidenciando que até 1977, não existiam empréstimos por parte dos bancos privados internacionais; de maneira súbita, os bancos privados passam a substituir as duas principais fontes de financiamento do país. Disso resulta que, em apenas dois anos, a estrutura do endividamento se alterou drasticamente, passando os bancos privados internacionais a deter, então, mais de 50% da dívida pública equatoriana; no ano seguinte (1978) já representavam cerca de três quartos de todo o endividamento público (AGUILAR, 2006). Para o autor, os bancos privados apareceram de repente e se converteram no eixo do endividamento externo do país, o que somente se explica pela grande oferta de créditos em nível mundial naquele período.

No final da década de 1970, com a crise da chamada “estagflação”²⁸ observou-se o renascimento da ortodoxia, comandada pela escola novo-clássica (OLIVEIRA, 2009) e o consequente rompimento com políticas fiscais e monetárias keynesianas (HARVEY, 2008). Em 1979, os Estados Unidos decidem unilateralmente aumentar as taxas de juros anuais internacionais, passando de 5% em 1976 a 20,5% em 1981 (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009)²⁹. O salto dos juros (e,

²⁷ Em breves palavras, a crise do petróleo caracterizou-se por uma alta súbita dos preços do petróleo devida aos embargos promovidos pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) à distribuição de petróleo para os Estados Unidos e países da Europa.

²⁸ O fenômeno da estagflação ocorre quando há uma associação simultânea de estagnação econômica (caracterizada por crescimento zero ou quase zero e aumento do desemprego) com inflação (caracterizada por aumento de preços).

²⁹ O chamado “Choque Volcker”, proposto pelo então presidente do FED, Paul Volcker, consistiu em um rompimento com a política monetária que vinha, até 1979, sendo aplicada pelos Estados Unidos. Consistiu de uma política de aumento das taxas real e nominal de juros, a fim de conter a inflação. A medida desencadeou um processo de recessão que, segundo Harvey (2008, p. 33), foi a única saída considerada por Volcker para romper com a crise de estagflação da década de 1970.

consequentemente, das dívidas) foi acompanhado pela adoção de uma perspectiva na qual os Estados deveriam manter um rigoroso controle dos fluxos orçamentários e do estoque de suas dívidas:

Países com elevadas relações dívida/PIB passariam a ser considerados de maior risco e por isso punidos com a cobrança de taxas mais elevadas de juros e sujeitos a maior volatilidade dos fluxos de capital. Para escapar dessa situação, deveriam submeter-se à realização de um ajuste estrutural e permanente de suas contas, capaz de *convencer* os agentes de que conseguirão cumpri-lo e de que sua situação fiscal tende prospectivamente a melhorar (OLIVEIRA, 2009, p. 290).

Nessa etapa financeira do endividamento externo, conforme Aguilar (2006), “se redesenha a arquitetura financeira mundial e se consolidam e expandem as finanças corporativas internacionais como ator fundamental da globalização financeira” (p. 5, tradução nossa). Os países que haviam se endividado enfrentaram duros processos de renegociação a partir do ano de 1982, com a intervenção do FMI, Banco Mundial, Clube de Paris e os bancos privados internacionais organizados em “Comitês de Gestão” (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009).

No Equador e em boa parte dos países latino-americanos, esse momento coincidiu com o processo de redemocratização na década de 1980 – que, por essa razão, foi fortemente pressionado pela adoção de políticas de ajuste estrutural: foram adotadas medidas de retração de gastos sociais orientados à promoção de direitos, de políticas fiscais rígidas, de “reformas” orientadas ao corte de gastos pelo Estado, bem como a privatizações sob a influência de organismos como o FMI e o Banco Mundial (LIND, 2005; AGUILAR, 2006; COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009).

O papel que foi atribuído à política fiscal nessa nova etapa de desenvolvimento do capitalismo foi garantir a valorização dos capitais que circulavam no mundo em busca de lucratividade e as condições de sustentabilidade da dívida (OLIVEIRA, 2009, p. 283). Por sua vez, a imposição de programas de ajuste estrutural e de políticas de estabilização macroeconômica, em especial desde o Fundo Monetário Internacional, contribuiu nessa fase para a articulação da adoção de políticas públicas em função do pagamento da dívida (AGUILAR, 2006). Houve um reforço do modelo que vinha sendo aplicado em alguns países desde meados da década anterior pelo Banco Mundial, FMI e Governo dos Estados Unidos: o enfoque chamado “ajuste estrutural” pretendia desencadear mudanças através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado, no mesmo esquema conceitual denominado “neoliberalismo” (SOARES, 2001):

A proposta se resume, para o chamado curto prazo, em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público; aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros 'real positiva' e um tipo de câmbio 'real adequado'. A médio prazo os objetivos seriam transformar as exportações no motor de crescimento; liberalizar o comércio exterior; *atenuar as regulações estatais atribuindo o papel de regulador ao mercado*; concentrar o investimento no setor privado, *reduzindo a presença do setor estatal*; e promover uma estrutura de preços sem distorções (SOARES, 2001, p. 18, grifo nosso).

Iamamoto (2009) chama a atenção para a importância de se compreender de forma interligada os diferentes processos, como a “reforma” do Estado, a reestruturação produtiva, a questão social, geralmente reduzida aos “processos de exclusão e integração social e aos dilemas da eficácia da gestão social” (p. 28). Para ela, na raiz do atual perfil assumido pela questão social encontram-se as políticas que favorecem a esfera financeira e o grande capital produtivo.

As políticas de ajuste estrutural faziam parte, segundo Soares (2001), de um movimento de ajuste global, caracterizado por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, feito sob a égide da doutrina neoliberal denominada Consenso de Washington. Nas palavras de Aguilar (2006), o eixo fundamental desse “Consenso” estava na mudança do modelo econômico e social até então vigente: “o *Consenso de Washington* busca desarmar, desestruturar, desmontar o contrato social erigido sob o esquema do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), e seu correspondente modelo econômico” (AGUILAR, 2006, p. 26, grifo do autor).

De fato, o estudo das diferentes fases do ajuste estrutural revela que, em um primeiro momento, o fundo público foi reorientado para se tornar um pressuposto geral das condições de reprodução do capital (BEHRING, 2004) em detrimento da redução de seu impacto junto às demandas de políticas públicas. Assim como o fundo público, a política social não acabou, mas foi reorientada para outras prioridades, como se discutirá a seguir.

2.3 Neoliberalismo e suas diferentes fases no Equador

O desenvolvimento das políticas preconizadas pelo Consenso de Washington não foi linear e apresentou diferentes fases. De forma geral, Molyneux (2007) e Alvarez (2013) coincidem em identificar duas grandes fases da implantação do modelo neoliberal na América Latina: a primeira fase, chamada por Alvarez (2013) de “fundamentalismo de mercado”, e a

segunda fase, descrita por ambas as autoras como o “Neoliberalismo com rosto humano”³⁰.

Na primeira fase, segundo Molyneux (2007) as políticas de "fundamentalismo de mercado" foram adotadas no contexto da crise da dívida, sob pressão das Instituições Financeiras Internacionais, com o objetivo de diminuir o domínio da ação estatal por meio da imposição de controles fiscais, liberalização de contas de capital, privatização de ativos econômicos e abertura das economias. No Equador isso se deu, segundo Segovia (1993), a partir de 1980: estabeleceram-se aumentos nos preços dos combustíveis, do transporte público, o fim da maioria dos subsídios e aumentos salariais, além de uma desvalorização da moeda nacional, o Sucre, e cortes no gasto público. A situação se agudizou a partir de 1982, quando a dívida atingiu níveis críticos. Nesse período, o fundo público foi chamado, explicitamente, a atender setores do capital: em 1982, o governo adotou a chamada “sucretização” das dívidas externas, ou seja, o Estado assumiu a dívida privada frente aos credores internacionais, que então chegava ao montante de US\$ 1,62 bilhão. Nesse processo, o Estado trocou as obrigações em dólares por obrigações em Sucres (moeda nacional), segundo a paridade e as taxas de juros estabelecidas em contrato, de forma que os atores privados não tiveram de suportar os custos com aumentos de juros e desvalorização do Sucre (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009). Esse processo foi chamado por alguns autores de “bem-estar para os ricos” (LIND, 2005, p. 40, tradução nossa).

Na leitura de Segovia (1993), durante o período de crise o Estado paradoxalmente exportou capitais expropriados internamente, à custa da deterioração da situação econômica e social e da descapitalização nacional. Essa “perversa transferência inversa de recursos escassos e necessários” (p. 36, tradução nossa) aos credores determinou a implantação de políticas de desenvolvimento e contribuiu para erodir, segundo o autor, o pouco que havia de política social no Equador.

Do ponto de vista da análise feminista da economia, Enriquez (2012) aponta algumas distorções na aplicação das políticas econômicas do marco do Consenso de Washington. A primeira é a distorção recessiva, relacionada com a adoção de políticas macroeconômicas para atrair e reter capital em curto prazo. O impacto dessa restrição é maior sobre as mulheres, porque são mais vulneráveis à perda de empregos formais, estão sobrerrepresentadas no

³⁰ O título refere-se ao relatório lançado em 1987 pelo UNICEF, que menciona a necessidade de promover o “Ajuste [Estrutural] com Rosto Humano” a partir do reconhecimento de que os anos de declínio econômico desde 1979 haviam colocado pesados impactos sobre as vidas de crianças e mulheres. A proposta, então, seria que os países pudessem “proteger o bem-estar humano enquanto se ajustam a realidades econômicas difíceis” (UNICEF, 1987, p. 4, tradução nossa).

emprego informal e assumem maior responsabilidade na tarefa de amortecer os efeitos negativos da recessão no âmbito doméstico. Com efeito, Palán (1993) registra que no Equador as mulheres passaram a assumir um “triplo papel”: além da inserção no trabalho produtivo, elas mantiveram a carga de trabalho reprodutivo e adicionou-se, a isso, o trabalho comunitário.

Enriquez (2012) aponta ainda que uma segunda forma de distorção tem a ver com a ideia do provedor masculino, que a titularidade de direitos a benefícios sociais se constrói com base na participação das pessoas no mercado de trabalho, excluindo, de forma relativamente maior, as mulheres, que são incluídas de forma precária ou dependem do provedor masculino. Com efeito, o estudo de Moser (1993) indica que no âmbito doméstico não eram comuns a tomada de decisões conjuntas ou o compartilhamento dos recursos por homens e mulheres. Ou seja, os homens não distribuíam necessariamente a maior renda entre os gastos domésticos, de forma que a noção de “bem-estar familiar”, para a autora, não se sustentaria na realidade.

A terceira distorção apontada por Enriquez (2012) é a da mercantilização, quando os antigos benefícios sociais são substituídos por prestações sociais individualizadas e de mercado, destinadas àquelas pessoas que podem adquiri-las. Isso significa o retorno ao âmbito doméstico de algumas responsabilidades da reprodução social que tinham sido assumidas coletivamente. Para quem não pode, com seus próprios meios, acessar essas prestações sociais, restam como alternativas a pobreza e a sobrecarga de trabalho (ENRIQUEZ, 2012).

De fato as mulheres equatorianas carregaram, nesse período, os fardos mais pesados da crise e reestruturação econômica com a redução, a violação e o não-reconhecimento de seus direitos sociais e econômicos (LIND, 2005; RAES, 2007): formou-se o que Alvarez (2013) chama de um “exército invisível” de mulheres, especialmente pobres e pertencentes a grupos raciais subalternos, que garantiu, por meio de seu trabalho não remunerado e sua inserção no mercado de trabalho, a sobrevivência de famílias e comunidades diante da dramática queda dos salários e dos serviços públicos.

Uma das características das estratégias de sobrevivência desenvolvidas pelas mulheres equatorianas na década de 1980 é sua natureza coletiva, ou seja, a organização de várias unidades domésticas para enfrentar a crise econômica (RODRIGUEZ, 1993). A autora detalha três exemplos: uma mobilização de mulheres para a construção de uma creche num bairro pobre de Quito; uma mobilização para criação de uma escola; e uma mobilização pela redução das taxas de juros do financiamento de habitações, mas reconhece que a organização comunitária das mulheres foi muito além de tais temas:

Prevenção em saúde, vacinação, coleta de lixo, nutrição, cuidado com as crianças e idosos, provisão de alimentos e comercialização são algumas das linhas que foram impulsionadas em projetos nos quais as mulheres foram as principais protagonistas. Sua participação em estratégias coletivas deve ser analisada à luz dos efeitos que produz em nível pessoal e organizativo. Como já assinalamos, *o tempo que as mulheres dedicam ao trabalho de mobilização não é um recurso elástico e não deve ser explorado de maneira gratuita. É necessário reexaminar a participação da mulher a nível comunitário e procurar que sua contribuição seja reconhecida social e economicamente* nos programas e projetos (RODRIGUEZ, 1993, p. 76, tradução nossa, grifo nosso)

Importante observar, por fim, que Rodriguez (1993) já apontava os riscos e possibilidades relacionados com esses desdobramentos do ajuste estrutural: embora ela tenha identificado a possibilidade de capacitação, desenvolvimento pessoal, mobilização coletiva e construção de cidadania por meio da organização das mulheres, ela também chama a atenção para as tendências de as políticas enfocarem as mulheres numa perspectiva assistencialista e maternalista (como se a maternidade fosse a principal função social da mulher).

A segunda fase, descrita por Alvarez (2013) e Molyneux (2007) como o “neoliberalismo com rosto humano”, caracterizou-se, na região latino-americana, por uma continuidade das políticas macroeconômicas recessivas, como descritas na fase anterior. No entanto, houve nesse período uma recolocação dos Estados da região na função de planejamento e desenvolvimento de políticas e iniciou-se uma onda de reformas no sentido de promover maior governança para a eficiência do Estado (MOLYNEUX, 2007). Além disso, o Estado passa a reconhecer o “déficit social” ou a “dívida social” produzida no âmbito dos primeiros anos de ajuste estrutural. Com isso as políticas sociais voltaram a fazer parte das agendas governamentais na região (SEGOVIA, 1993).

No Equador, houve a adoção de um Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1989), que reconheceu explicitamente a existência (e necessidade de pagar) a “dívida social” gerada pelas políticas de ajuste e trouxe uma proposta de “Nova Política Social” com base na articulação de diferentes instituições e atores (SEGOVIA, 1993). Na visão de Molyneux (2007), tratou-se de um “neoliberalismo reativo”, visto que o Banco Mundial passou a desenvolver novas abordagens para a intervenção nos países.

No entanto, tais intervenções não deixaram de seguir a lógica da acumulação e do endividamento. Nessa etapa, Aguilar (2006) destaca um papel mais incisivo do Banco Mundial na região, oferecendo uma série de créditos orientados a projetos que reformaram a estrutura jurídica e institucional do Estado. Os eixos fundamentais foram a privatização, abertura de mercados, flexibilização laboral, diminuição do gasto público e mudanças

estruturais na conformação do Estado e na definição das políticas públicas, em consonância, portanto, com o ajuste estrutural. Nesse período, no Equador, “o governo aplicou as políticas e medidas de austeridade orçamentária ditadas pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, das quais dependia a obtenção de novos créditos para reembolsar os anteriores, alimentando com isso o círculo da dívida” (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009, p. 22, tradução nossa).

Parte dos créditos concedidos ao Estado equatoriano foi justificada, ao menos oficialmente, com propostas de promoção do desenvolvimento, erradicação da pobreza, luta contra o analfabetismo. No entanto o mesmo Comitê observou que somente 14% das somas emprestadas entre 1989 e 2006 foram empregadas em projetos de desenvolvimento (água potável, energia, irrigação, transportes, telecomunicação, infraestrutura social, apoio às empresas. Os 86% restantes serviram para pagar o serviço da dívida externa (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009). Esse processo não é inédito, já que, na análise de Chesnais (2005), o serviço da dívida absorve uma fração sempre maior do orçamento do Estado, de sorte que a única maneira cumprir tais compromissos é tomar um novo empréstimo.

Destaque-se ainda que, dos 14% emprestados sob a justificativa do “desenvolvimento”, 34% dessa parte não foi destinada a projetos de desenvolvimento propriamente ditos, mas para reformar o setor financeiro (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2009). Tais medidas confluíram na elaboração e aprovação de um conjunto de Leis, a exemplo de: a) Lei de Modernização do Estado, Privatizações e Prestação de Serviços Públicos (1993); b) Lei de Regime Monetário e Banco do Estado; c) Lei de Promoção de Investimentos (1993); d) Lei geral de Instituições do Sistema Financeiro (1994).

O gasto social caiu drasticamente, passando de 11,4% do PIB em 1980 a 5% em 1983-87 a 4,5% em 1988 e 4,2% em 1989. As políticas sociais - que já tinham, na análise de Segovia (1993), um caráter setorial e atomizado - tiveram estas características incrementadas durante a aplicação das políticas de ajuste e estabilização. Segundo o autor, houve uma ênfase na racionalização do gasto público sobre a base do critério de focalização sobre os setores de pobreza crítica e com uma função limitada de contenção e amortecimento de possíveis situações de desintegração social, e reforçou-se o traço assistencialista da política social. Nesse contexto, as políticas compensatórias nada mais fizeram do que viabilizar um determinado programa de ajuste, sendo “como a anestesia que permite fazer todo tipo de operações, necessárias ou não, eficientes ou não” (SEGOVIA, 1993, p. 72, tradução nossa).

Nesse período, Molyneux (2007) destaca a emergência da chamada “Nova Política Social”, com a adoção do alívio da pobreza como elemento central. A chamada “nova agenda da pobreza”, promovida pelas Instituições Financeiras Internacionais, tinha por características a focalização, o foco no crescimento intensivo em trabalho, um novo interesse na seguridade social, além da adoção de princípios de participação, responsabilização e empoderamento individual³¹.

Em outras palavras, a proposta de política buscava “modernizar e civilizar os pobres”, equipando-os com meios e recursos para “administrar seus próprios destinos livres da dependência do Estado mas subordinados à disciplina do mercado” (MOLYNEUX, 2007, p. 11, tradução nossa). Tais políticas, na avaliação de Segovia (1993), não foram suficientes para atender às necessidades da população equatoriana, frente a obstáculos estruturais como o padrão de acumulação concentrador e excludente, um modelo de regulação econômica baseado em políticas monetárias, cambiais e fiscais, além de um sistema político excludente.

Assim como outras políticas sociais, essa agenda também tinha uma perspectiva de gênero. A seguir, será possível observar em maior detalhe como foi o processo de adoção do enfoque de gênero pelo Estado equatoriano e sua relação com as políticas sociais no período.

2.4 Das políticas sociais e a construção das políticas de gênero no Equador

As demandas pela incorporação da perspectiva de gênero no Estado remontam ao período anterior à crise. Nas décadas de 1970 e 1980 iniciou-se, na América Latina, o desenvolvimento de instituições governamentais voltadas à promoção de intervenções a favor das mulheres, como resultado tanto da promoção da Década da Mulher pelas Nações Unidas³² (1975-1985) quanto das políticas sociais impulsionadas pelos governos de transição democrática no continente (HERRERA, 2001).

³¹ Tais características refletem o padrão da política social sob o neoliberalismo, que Abrahamson (2004) intitula “pluralismo de bem-estar”. As políticas eram operacionalizadas mediante a articulação do Estado (com o recurso de poder), o mercado (com o dinheiro) e o terceiro setor (com a solidariedade) (PEREIRA-PEREIRA, 2004)

³² Andréa Gama (2003) resgata a importância da Primeira Conferência Internacional da Mulher, em 1975 que, no contexto do movimento de liberação das mulheres, “reconheceu claramente a relevância do Estado para a solução do problema da dependência feminina aos homens, por meio da promoção da igualdade de oportunidades no trabalho e na educação, e da luta por igualdade salarial, creches, aborto e contracepção, medidas relacionadas à autonomia feminina de diferentes formas” (p. 43). Nesse contexto, segundo a autora, as mulheres já articulavam contundentes críticas à provisão de bem-estar social, que se estruturava através do trabalho invisível da mulher, ou seja, do trabalho reprodutivo.

A década seguinte, marcada pelas conferências da ONU (e seus preparativos) recolocou, segundo Molyneux (2007), os temas do bem-estar e da política social como centrais nos debates políticos, além de abrir novas perspectivas para a atuação dos movimentos de mulheres e feministas. Esses movimentos, que, até a década de 1980 trabalharam “de costas” para o Estado, passaram a considerar os espaços intra e intergovernamentais como lócus de intervenção e interlocução estratégicos para o avanço de direitos (ALVAREZ, 2000) e para a incorporação da perspectiva de gênero no Estado (HERRERA, 2001). No Equador, as políticas públicas de gênero adquiriram importância estratégica para os movimentos de mulheres e feministas³³ sobretudo no contexto da articulação e resultados da IV Conferência Mundial da Mulher em Beijing, em 1995 (HERRERA, 2001), quando se discutiu como passar de uma “agenda de políticas feministas a uma agenda feminista de políticas públicas” (ALVAREZ, 1999).

Uma das principais estratégias propostas para essa reorientação da agenda foi o chamado “*gender mainstreaming*”, ou a estratégia da transversalidade de gênero, que tem o objetivo de incorporar a melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social, que repercutiriam nas esferas jurídicas e administrativas (BANDEIRA, 2005).

A defesa por essa “agenda feminista de políticas públicas” repercutiu de maneira peculiar no contexto latino-americano, uma vez que as mulheres passaram a demandar um papel ativo do Estado justamente quando ele estava em retirada (GUZMÁN, MONTAÑO, 2012). Embora, à primeira vista, pareça um contrassenso, foi exatamente sob o neoliberalismo que se institucionalizaram as agências governamentais de direitos das mulheres (LIND, 2005). Uma análise mais minuciosa desse processo revela que, longe de ser um acaso da história, a incorporação de gênero no Estado, por vezes, não conflitou (e algumas vezes até confluiu) com o projeto neoliberal.

Como foi discutido anteriormente, a perspectiva predominante de política social durante as décadas de 1980 e 1990 no Equador (SEGOVIA, 1993) consistiu na separação entre política social e econômica além de focalização, setorialização e tendência de redução no gasto social. O processo de implementação das políticas de gênero nasceu estreitamente

³³ Sonia Alvarez (2000) destaca que a participação das mulheres na Conferência de Beijing, em 1995, diferiu muito da sua participação na Conferência do México de 1975, uma vez que elas passaram a fazer parte do processo oficial da Conferência. No caso das feministas latino-americanas, Alvarez ressalta como os Encontros Feministas Transnacionais (1981, 1983, 1985, 1987, 1990, 1993 e 1996) contribuíram para uma construção de identidade coletiva fortalecida e ajudaram em termos de estratégias, embora tenham sido, em menor medida, orientados por objetivos pragmáticos de assegurar políticas de gênero nacional ou internacionalmente.

vinculado à política social: a primeira institucionalidade voltada à questão de gênero (*Oficina Nacional de La Mujer* - OFNAMU) foi criada em 1980, sob o Ministério de Bem-Estar Social (LIND, 2005), o ministério com menor peso orçamentário e político dentro da área social e com muito menos importância que os ministérios da área econômica (HERRERA, 2001). Na primeira fase do ajuste estrutural, as questões de gênero foram progressivamente pautadas no planejamento governamental, segundo Herrera (2001): o plano de 1984 a 1988 foi o primeiro a reconhecer a condição de discriminação da mulher. O plano seguinte (1988-1992) já contava com um capítulo especial de políticas para as mulheres, reconhecendo a existência da dupla jornada de trabalho e a feminização da pobreza. Porém, foi somente após o plano denominado “Agenda para o Desenvolvimento” (1992-1996) que o Estado equatoriano passou a tratar da necessidade do enfoque de gênero de maneira integral nas políticas públicas do país (HERRERA, 2001).

Uma mudança significativa ocorreu concomitante à transição para a segunda fase do neoliberalismo no país: em 1996 a então Direção Nacional da Mulher (DINAMU) lançou o primeiro Plano de Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens (1996-2000), como

[...] um instrumento para o desenho e implementação das políticas globais, setoriais e focalizadas, orientadas a superar os obstáculos e limitações que impedem a participação plena das mulheres – em igualdade de condições com os homens – na vida econômica, política, social e cultural (HERRERA, 2001, p. 83, tradução nossa).

Em 1997 o órgão passou a ser submetido diretamente à Presidência da República, sob o nome de Conselho Nacional das Mulheres (CONAMU) e com a competência de gerir as políticas de gênero no país.

No entanto a avaliação de Herrera (2001) é que, apesar desses avanços, a maioria das ações governamentais no Equador não se configuraram em políticas integrais, mas meras inserções de gênero nas políticas sociais.

Com efeito, embora mais de vinte legislações tenham sido aprovadas entre 1995 e 2000 para o enfrentamento das desigualdades de gênero, a exemplo da Lei de Cotas Políticas (1997), Lei contra a Violência contra a Mulher (1995), Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (2007) dentre outras (LIND, 2005; UNIFEM, 2009) houve, segundo a autora, uma incorporação parcial das reivindicações das mulheres por parte dessa institucionalidade emergente: além das lacunas entre o discurso e a prática institucional, dos problemas orçamentários e da pouca legitimidade dos organismos de gênero nos Estados, para a autora o processo neoliberal de debilitamento do Estado também impediu que as políticas avançassem

no sentido de redução das desigualdades. Assim, embora se tenha avançado em termos de políticas de reconhecimento e da presença (das mulheres nos espaços de poder), a crise econômica e institucional evidenciou a vulnerabilidade dos direitos econômicos e sociais, sobretudo das mulheres pobres.

Essa constatação se assemelha à análise feita por Guzmán e Montano (2012) de cinco países latino-americanos (dentre eles, o Equador). É possível verificar nesse estudo que foi mais frequente a adoção, pelos países, de legislações e políticas para a igualdade de gênero no campo da autonomia física e tomada de decisões³⁴. No que se refere à autonomia econômica, embora as autoras relacionem um número maior de políticas e planos, a sua adoção pelos países foi menos frequente.

Disso apreende-se que a estratégia da transversalização de gênero encontrou limitações, que têm a ver, segundo Hannan (2003) com a “falsa separação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social” (p. 10, tradução nossa), sendo que a perspectiva da igualdade de gênero ainda é frequentemente tratada como uma questão puramente “social”, deixando-se de lado a importância fundamental dessa perspectiva para o desenvolvimento macroeconômico (HANNAN, 2003).

É possível compreender, então, que houve uma espécie de inclusão seletiva das demandas de gênero pelo Estado. Ao aplicar a leitura de Nancy Fraser (1997, 2003, 2009) para o caso do Equador, pode-se concluir que houve maior permeabilidade dos Estados (neoliberais) às demandas por justiça de gênero em termos de reconhecimento, enquanto as demandas por redistribuição econômica foram deixadas de lado. No argumento da autora, mesmo que o feminismo tenha lutado pela garantia de direitos nas esferas do reconhecimento, da representação e da redistribuição,

O capitalismo preferia confrontar mais as reivindicações para o *reconhecimento* e não as reivindicações para a *redistribuição*, na medida em que constrói um novo regime de acumulação sobre a pedra angular do trabalho assalariado das mulheres, e busca separar os mercados de uma regulamentação social a fim de operar ainda mais livremente em uma escala global (FRASER, 2009, p. 29, grifo nosso).

Em uma análise mais contundente, Alvarez (2013) considera que houve uma separação

³⁴ As autoras analisaram os seguintes países: Brasil, Equador, Guatemala, México e Uruguai. Elas trabalharam com a classificação dos avanços na igualdade de gênero em três áreas: autonomia física, que remete à capacidade de ter o controle sobre o próprio corpo, em termos de saúde sexual e reprodutiva e uma vida livre de violência; autonomia econômica, que se refere à capacidade de adquirir e controlar os recursos econômicos; e autonomia na tomada de decisões, que refere-se à presença das mulheres na tomada de decisão em vários níveis de poder do Estado e medidas destinadas a promover a participação plena e igualitária (GUZMÁN e MONTAÑO, 2012).

entre os direitos que seriam “admissíveis” ou não, entre os direitos “moderados” e os que ameaçavam uma transformação social radical (p.12). Isso explica porque algumas das demandas do feminismo prosperaram mesmo nas condições extremamente desfavoráveis do neoliberalismo: o avanço em termos de igualdade de gênero ocorreu, porém com enfoque nas demandas que não fossem impeditivas ao funcionamento do capitalismo.

Em suma, se a institucionalização das políticas de gênero no Equador teve maior impulso durante a transição para um “capitalismo desorganizado” ou neoliberal (FRASER, 2009), essa transição também influenciou sobremaneira o caráter das demandas por igualdade de gênero que foram incorporadas pelo Estado nas políticas e legislações.

O capítulo que segue mostra que as demandas históricas das mulheres incluíam a questão da redistribuição (e da justiça social) e foram alimentadas, sobretudo, no processo de degradação das condições de vida provocado pelo ajuste estrutural e reformas do Estado.

3 MOVIMENTOS DE MULHERES, ESTADO E REDISTRIBUIÇÃO NO EQUADOR

“No início deste século o Equador tinha o movimento indígena mais forte e a economia mais fraca da América Latina” (MEISCH, 2000, p. 14 *apud* LIND, 2005, p. 9, tradução nossa).

3.1 Conformação e trajetória do movimento de mulheres no Equador

A adoção de políticas de cunho neoliberal no Equador provocou uma deterioração nas condições de vida da população: entre 1988 e 1993 o salário mínimo aumentou em quatro vezes, enquanto os preços aumentaram em quase oito vezes (PALÁN, MOSER, RODRIGUEZ, 1993). Como consequência, houve um aumento da pobreza e da concentração de renda – em meados da década de 1990, 65% dos equatorianos/as que eram considerados/as pobres; destes, 25% encontravam-se em situação de indigência (PALÁN, MOSER, RODRIGUEZ, 1993). Para as mulheres isso impactou no aumento na participação no mercado laboral (a participação das mulheres na PEA praticamente dobrou³⁵ entre 1974 e 2001) e por outro lado, os cortes no orçamento feitos no período afetaram a cobertura e a qualidade dos serviços públicos, com isso adicionando tempo e esforço ao trabalho reprodutivo das mulheres (MOSER, 1993).

Os efeitos das políticas neoliberais impactaram no aumento da sobrecarga de trabalho de maneira significativamente desigual em termos de gênero e étnico-raciais: em 2007 a pesquisa Nacional de Uso do Tempo³⁶ identificou que a carga média de trabalho de uma mulher equatoriana era de 77 horas e 3 minutos por semana, cerca de 25% maior do que a carga dos homens (61 horas e 56 minutos); já para as mulheres negras³⁷ a carga era de 79 horas e 26 minutos, e para as mulheres indígenas chegou a 88 horas e 5 minutos (EQUADOR, 2010a).

Essa piora nas condições de vida da população em geral – e das mulheres em

³⁵ Segundo o SIISE (2001) a participação feminina na População Economicamente Ativa no Equador passou de 15,8% em 1974 a 18,1% em 1982; 26,0% em 1990 e 30,5% em 2001.

³⁶ Os dados apresentados na publicação “*Mujeres y Hombres del Ecuador en Cifras*”, na sua maioria, não são desagregados em termos de raça/etnia. Os únicos dados que são apresentados de forma desagregada são aqueles resultantes dos temas trabalho e violência (EQUADOR, 2010a).

³⁷ Segundo os dados apresentados pelo INEC (EQUADOR, 2010a), a classificação de pertencimento étnico-racial é de mulheres brancas, indígenas e afro-equatorianas.

particular – engendrou uma reação; teve início no país um processo de mobilização de mulheres pobres e urbanas que, inicialmente organizadas para sobreviver à crise³⁸, passaram também a se articular e a desenvolver também estratégias de confrontação às políticas neoliberais (PRIETO, 1985; PALAN, 1993; LIND, 1994, 2005):

Em Quito, assim como em Guayaquil e em todos os lugares na região, setores de mulheres pobres sempre contaram com estratégias entre membros da família, em alguma medida, para fazer face às despesas. Desde o início da crise da dívida, muitas começaram a reunir recursos, reunir as famílias em apenas um lar, ter vários integrantes da família trabalhando, aumentar o número de integrantes trabalhando ou buscar mais de um trabalho, frequentemente no setor informal. Aquelas que participavam em organizações comunitárias de mulheres tinham acesso a recursos, conhecimento e apoio adicionais (LIND, 2005, p. 62, tradução nossa).

O Equador tem um histórico de mobilizações e demandas de mulheres desde as lutas de independência, passando pelo surgimento do movimento sufragista no início do século XX, na forma de um feminismo ilustrado e liberal, até a organização de mulheres em grupos de trabalhadoras e camponesas³⁹ nas décadas de 1930 e 1940 (RODAS, 2007). A partir daí, as confederações de trabalhadores/as passaram a ter secretarias de mulheres (LIND, 2005). Na década de 1960, o feminismo socialista se desvencilhou das confederações: muitas ativistas políticas da esquerda desertaram para formar núcleos feministas. Esses grupos foram criados principalmente nas décadas seguintes (1975 a 1985) e, embora pequenos, eram muito ativos (RODAS, 2007) com uma participação reivindicativa e política, cujas pautas incluíam a oposição à ditadura, bem como às medidas econômicas então adotadas (PRIETO, 1985).

Quando se fala de “movimento” está se falando de um fenômeno político ou social de significância, devido à sua força em termos numéricos e também por sua capacidade de influenciar mudanças em termos legais, culturais, sociais ou políticos (MOLYNEUX, 2003). Neste sentido, o movimento de mulheres no Equador se conformou principalmente na década de 1980, devido a dois fatores: o processo de redemocratização do país após oito anos de ditadura e a crise econômica da década de 1980 com a consequente adoção de um conjunto de políticas de ajuste estrutural (PRIETO, 1985). Com a redemocratização no sistema político, as reivindicações das mulheres - por exemplo, contra o autoritarismo cotidiano, a dicotomia

³⁸ Segundo Lind (2005) as mulheres e comunidades locais se desenvolveram por décadas, desde o início das migrações urbanas no Equador, na década de 1950, mas somente com a crise passaram a ter mais visibilidade – se, por um lado, como atoras políticas, também vistas como parte da solução para as consequências da crise por meio de seu trabalho comunitário, reprodutivo, e muitas vezes, voluntário.

³⁹ Em 1944, as mulheres trabalhadoras e camponesas fizeram a Revolução de Maio, colocando em pauta a justiça social (RODAS, 2007).

entre o público e o privado e a desvalorização do trabalho doméstico – foram “desbloqueadas”, segundo Prieto (1985).

Também a crise econômica parece ter sido o gatilho que disparou o processo de mobilização das mulheres: na década de 1980 foi quando as mulheres “se puseram de pé”, nas palavras das lideranças do movimento (RODAS, 2007, p. 40, tradução nossa). Nesse período, surgiram organizações de mulheres em todo o país articuladas para lidar com os temas de sobrevivência econômica, direitos políticos e culturais e de questões de gênero – relacionados ao papel das mulheres na reprodução e no desenvolvimento comunitário. Na década de 1990 havia cerca de 500 a 800 grupos de mulheres organizadas, dos quais 80 a 100 já com personalidade jurídica (LIND, 2001).

Importante lembrar que não havia uma expressão única do movimento de mulheres, já que este pode ser composto por uma diversidade de interesses, formas de expressão e localização espacial (MOLYNEUX, 2003). Assim, o aumento do número de organizações e grupos que passou a compor o movimento de mulheres no Equador refletiu também essa diversidade em termos de composição - organizações feministas, organizações femininas, ONGs de Mulheres e ativistas autônomas, segundo Rodas (2007) - e linhas de ativismo - mulheres da classe trabalhadora; burocratas feministas; “damas da filantropia”; e ONGs de mulheres, segundo Lind (2005). Todas essas linhas de ativistas foram influenciadas pelo feminismo, mas de formas diferentes: às vezes como parte integral dos grupos, ou como forma de legitimar a entrada de mulheres nos espaços masculinos (LIND, 2005). Além disso, o movimento teve momentos de maior concertação, bem como momentos de dispersão ou menor articulação (RODAS, 2007).

No período em que as políticas neoliberais foram institucionalizadas no país, as lutas das mulheres por acesso a recursos materiais estiveram diretamente ligadas a lutas mais amplas por políticas, neste caso, políticas de redistribuição do bem-estar (LIND, 2001; 2005).

Nos anos 80 e 90, com a implantação das políticas de ajuste estrutural (PAE), e a ênfase geral colocada em estratégias neoliberais de desenvolvimento - nas quais os limites privados e públicos do Estado, a economia e a sociedade civil são ‘reestruturados’ - as organizações de mulheres foram as primeiras a questionar os efeitos deste processo. Os protestos de gênero contra os bancos internacionais, o Fundo Monetário Internacional -FMI- ou os governos nacionais foram analisados frequentemente em termos de como e por quê setores específicos de mulheres se mobilizam para confrontar a reestruturação e os impactos diários da crise, ao verem afetados seus múltiplos papéis na economia (LIND, 2001, p. 280, tradução nossa)

Nesse período, uma série de protestos marcou a emergência dos movimentos sociais

como atores políticos no Equador, sobretudo o movimento indígena e o movimento de mulheres. Desde meados dos anos oitenta, as lutas sociais contra o modelo neoliberal envolveram uma pluralidade de nações indígenas, que impulsionaram a demanda por igualdade política e exigiram uma transformação das instituições estatais com demandas de inclusão e reconhecimento e lutas pela ampliação da cidadania e disputas territoriais, sendo que as marchas dos anos noventa abriram processo de negociação de direitos indígenas (FERNÁNDEZ e PUENTE, 2012). Assim, os levantes iniciais na década de 1980 tiveram o efeito de ocupação do espaço e visibilidade do movimento evidenciando, perante a sociedade, a existência de um movimento indígena organizado com demandas específicas. Posteriormente tais movimentos adquiriram o status de interlocutores do Estado no desenho das políticas públicas⁴⁰ (FERNÁNDEZ e PUENTE, 2012).

No caso das mulheres, o processo de mobilização se iniciou na década de 1980, no âmbito dos bairros e comunidades. Em seguida ao primeiro levante indígena em 1990 (LIND, 2005) as mulheres realizaram, em 1992, um protesto contra ao congelamento de 80 milhões de dólares pelo Citibank de Nova York - que liderava o grupo de credores estrangeiros do governo equatoriano – alegando que este não tinha cumprido com os pagamentos da dívida. O caso aconteceu logo em seguida a uma disputa entre o governo equatoriano e o referido banco em relação a regras sobre o calendário de pagamentos da dívida. Em resposta a isso, cerca de cem mulheres se mobilizaram e protestaram por um período de vinte e quatro horas na porta do Citibank em Quito, para condenar o congelamento e demandar do governo a redistribuição da riqueza e a extensão das atividades de bem-estar social (LIND, 2001).

Logo no ano seguinte, em 1993, após a posse do presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996), as mulheres organizaram uma Marcha do Dia Internacional da Mulher (08 de Março) criticando o plano de modernização do governo e as medidas de reestruturação econômica (LIND, 2001). Em 1997, as mulheres tiveram participação na mobilização massiva que derrubou o presidente Abdalá Bucaram (1996-1997), e posteriormente teriam influência durante a Assembleia Constituinte que redigiu a nova Constituição do país, inclusive com

⁴⁰ A pressão das mobilizações de massas articuladas em alguns casos pela Confederação Nacional de Indígenas do Equador (CONAIE) resultou na queda de vários governos (Abdalá Bucaram em 1997, Jamil Mahuad em 2000 e Lúcio Gutierrez em 2005) (HERRERA, 2012). Interessante observar que, na análise de Fernández e Puente (2012), as estratégias dos movimentos indígenas analisados por elas (especialmente, no caso do Equador, a CONFENAIE – Confederação Nacional de Indígenas da Amazônia Equatoriana) oscilaram entre a mobilização e a negociação com o Estado. Van Cott (2000) considera que os movimentos indígenas expressaram demandas de autodeterminação e autogoverno em termos liberais como “políticas de identidade” que foram respondidas pelo Estado com “políticas de reconhecimento”. Posteriormente, tais demandas se traduziriam no reconhecimento do caráter multiétnico e plurinacional do Estado (FERNÁNDEZ e PUENTE, 2012).

direito a assentos garantidos para o movimento de mulheres.

3.2 “Convergências perversas” entre o neoliberalismo e os movimentos de mulheres

No entanto, apesar do processo de mobilizações que situou o movimento como interlocutor governamental, as organizações de mulheres assumiram, nesse contexto, um papel que Lind (2005) classifica como “paradoxal⁴¹”: embora tenham se posicionado diversas vezes contrariamente ao modelo neoliberal, por algumas vezes as organizações se colocaram como partícipes do processo de terceirização do bem-estar – já que o fortalecimento da sociedade civil também é um item da agenda neoliberal (LIND, 2005).

Portanto houve uma certa convergência entre, de um lado, os objetivos neoliberais de transferir responsabilidades para o setor privado e, de outro lado, o movimento equatoriano de mulheres e seus objetivos de fortalecer a sociedade civil e incluir gênero na política nacional (LIND, 2005). Tal processo foi mais detalhado no estudo de Rodas (2007): muitas das organizações que haviam proliferado entre 1975 e 1985 foram eclipsadas pela intervenção das agências internacionais nos anos 1980 e 1990. Tais agências enfatizavam, segundo a autora, as organizações populares para enfrentar a crise e responder às demandas resultantes do processo de pauperização.

Essa intervenção se deu principalmente por meio do movimento “*WID – Women in Development*” (em português, Mulheres no [processo de] Desenvolvimento) que buscava incorporar gênero de maneira “cosmética” (LEÓN, 2012) a processos, políticas e projetos de desenvolvimento. Surgido como perspectiva de atuação desde a Primeira Conferência Mundial da Mulher (México, 1975) e inicialmente orientado a promover a equidade para as mulheres no processo de desenvolvimento, esse enfoque evoluiu ao longo das décadas de 1970 e 1980, passando de uma perspectiva inicialmente anti pobreza para uma visão de que o desenvolvimento requeria a participação econômica das mulheres.

Frente às crises das décadas de 1980 e 1990, esse movimento passou a propagar a necessidade de participação das mulheres como estratégica para redução dos custos com

⁴¹ Inclusive, o livro publicado em 2005 pela autora intitula-se “paradoxos de gênero devido justamente a isso. O argumento central da autora no livro é de que só é possível compreender as lutas políticas e econômicas para a sobrevivência das mulheres no contexto neoliberal se entendermos justamente como elas fizeram uso desses diferentes (e aparentemente contraditórios ou paradoxais) papéis para negociar a modernização do Estado e o desenvolvimento global – o que dependeu das relações com outros atores sociais.

serviços sociais (ALBUJA, 2013), uma vez que o enfoque MED trabalhava também com a compreensão de que o mercado e o indivíduo seriam os eixos do desenvolvimento (KABEER, 1998, ALBUJA, 2013).

O [enfoque] MED não questionou a valorização superior do âmbito produtivo sobre o reprodutivo, sua prioridade era demonstrar que as mulheres eram tão boas como os homens para participar no mercado, sem importar se os homens seriam tão bons quanto as mulheres para o trabalho reprodutivo. [...] A adaptação do enfoque MED para a política liberal faz também que se omitam questionamentos sobre as implicações da acumulação da riqueza na situação das mulheres, portanto não havia propostas de ruptura frente ao modelo de desenvolvimento que prioriza o crescimento e a riqueza em lugar de redistribuição e bem-estar (ALBUJA, 2013, p. 15, tradução nossa).

Tal abordagem pontuava que os problemas residiam na exclusão das mulheres do processo de desenvolvimento; por isso, mesmo tendo facilitado a geração de um discurso sobre discriminação e opressão, essa abordagem passou a advogar a integração das mulheres sem questionar o sistema vigente – pelo qual elas já estavam integradas, mas em condições de subordinação (PRIETO, 1985).

O enfoque MED convergiu, portanto, fortemente com as abordagens de redução da pobreza e as agendas de pluralismo de bem-estar. No Equador, viu-se a criação de organizações formais para tratar do tema “mulheres e desenvolvimento” bem como um estímulo à adoção de agendas pautadas pelo que se chamou “a tecnocracia de gênero”, – que definia a realidade do país em termos científicos e objetivos, descontextualizando e despolitizando a realidade neocolonial (LIND, 2005). e influenciou em termos ideológicos e financeiros a atuação das organizações e movimentos de mulheres no Equador (LIND, 2005). Vários estudos registram esse complexo cenário, no qual as instituições políticas e de desenvolvimento reforçaram a participação individual e coletiva das mulheres nas estratégias de sobrevivência (PALAN, 1993; PRIETO, 1985; MOSER, 1993; LIND, 2001; 2005).

Esse cenário coincide com o que Alvarez (1999) registra, nos anos 1990, como a “explosão de ONGs Feministas” na América Latina, influenciada pela *New Policy Agenda*, pela economia neoliberal e a agenda democrática liberal. A autora considera que o contexto de mudança nas políticas internacionais de doadores e de desenvolvimento, em conjunto com o ajuste estrutural e desresponsabilização dos Estados em relação às políticas sociais pode ter levado as organizações a se distanciarem das atividades feministas (antes centradas em educação popular, mobilização e empoderamento de mulheres pobres e de classe trabalhadora) para que passassem à execução de projetos de gênero e prestação de serviços sociais por

demanda dos Estados e das Organizações Intergovernamentais.

Embora tenha se evidenciado que as mulheres criaram projetos interessantes em suas comunidades e se organizaram politicamente para lidar com os fardos econômicos, é também verdade que as instituições e políticas de desenvolvimento reforçam a participação individual e coletiva das mulheres em estratégias voluntárias de sobrevivência de duas maneiras importantes: primeiro, elas reforçam tal participação por meio da invisibilidade das mulheres como contribuintes das iniciativas de desenvolvimento comunitário e nacional, incluindo em uma suposta divisão entre planejamento “formal” e “informal”, por meio do qual somente o planejamento formal é reconhecido como verdadeiro desenvolvimento. [...] Em segundo lugar, eles reforçam a participação em estratégias voluntárias por meio de políticas de desenvolvimento que supõem que as mulheres têm uma “infinita quantidade de tempo” para participar, voluntariamente, em suas comunidades (ELSON, 1992, 1998), às vezes mesmo colocando-as como participantes durante o desenvolvimento do projeto (LIND, 2005, pp. 56-57, tradução nossa).

Nesse contexto, as próprias mulheres questionaram o papel que lhes foi atribuído. No Equador durante as décadas de 1980 e 1990 houve protestos feministas por autonomia institucional, inclusive do campo “Mulheres e Desenvolvimento”, questionando a “tecnocracia de gênero”.

Em suma, se o “neoliberalismo de mercado” resultou na organização social das mulheres para lidar com os impactos das políticas de ajuste, no período do “neoliberalismo com rosto humano” as mesmas organizações de mulheres foram envolvidas com atividades que iam além das suas funções inicialmente definidas. Tais processos contribuíram para um “salto histórico não qualificado, forçado, que produziu fissuras, incongruências e paralisias parciais na atuação política das mulheres equatorianas” (RODAS, 2007, p. 61). Mas não passaram despercebidos dos movimentos: além de protestos contra a “tecnocracia de gênero”, as lideranças do movimento identificaram que esse processo impactou na desarticulação do movimento de mulheres vivida a partir da década de 1990 (RODAS, 2007). A rearticulação feminista seria recuperada somente no limiar do século XXI.

Isto posto, a análise que segue enfocará a participação e incidência das mulheres durante as Assembleias Constituintes de 1997/1998 e 2007, analisando os processos que daí decorreram, como a criação dos direitos ao Bem Viver, a realização da auditoria da dívida e sua relação com as políticas e mecanismos de inclusão de gênero no orçamento.

3.3 Movimentos de mulheres e os avanços nas Assembleias Constituintes de 1997/1998 e 2007

Como foi apontado anteriormente, as mulheres se mobilizaram durante a série de protestos que marcaram a queda do presidente Abdalá Bucaram (1996-1997) que, embora tenha assumido o poder prometendo implementar políticas econômicas menos severas e aliviar a pobreza, teve uma gestão marcada por medidas nepotistas, populistas e políticas de ajuste tão rígidas quanto as de seu antecessor – ele chegou a demandar da população um “sacrifício pela nação” para contribuir ao pagamento da dívida pública, que então chegava a US\$ 12 milhões, enquanto os preços da eletricidade, combustível e serviços de telefone aumentaram cerca de 300%. Com isso, perdeu a base de apoio popular (setores pobres urbano e rural) e em 1997 foi forçado a renunciar, mediante uma mobilização de mais de dois milhões de equatorianos/as e um voto do Congresso que indicava sua remoção por “incapacidade mental” (LIND, 2005, p. 114, tradução nossa).

A crise institucional instalada naquele período fez com que, durante a curta gestão que se seguiu, de Fabián Alarcón (1997-1998), fossem convocadas eleições para uma Assembleia Nacional encarregada de reformar em profundidade a Constituição vigente. A Assembleia Nacional Constituinte, formada em 1997 por 70 representantes de partidos políticos, entregou o resultado de seus trabalhos em junho de 1998 (ROQUE, s.d.). Naquele momento, houve uma participação feminina sem precedentes na história do país: graças a uma estratégia de mudança na legislação, o movimento de mulheres passou a deter o status de partido político⁴² e, com isso, teve a possibilidade de indicar representantes à Assembleia Constituinte (LIND, 2005).

A participação e incidência do movimento de mulheres na Constituinte foi articulada e contou com duas estratégias principais: negociar as propostas como um conjunto integral e

⁴² O Equador é um dos poucos países no mundo em que o movimento de mulheres cumpre os requisitos para ter um status de partido político. Conforme resgata Lind (2005), seguindo uma estratégia adotada pelo movimento indígena do país, a *Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas* (CPME) lutou pela atribuição de status de partido político ao movimento de mulheres. Nos anos 1990 os movimentos sociais haviam lutado para ter características de partidos políticos, incluindo o direito a lançar seus próprios candidatos/as. Foi então aprovada lei que permitiu aos movimentos que cumprissem certos requisitos terem uma certa quantidade de candidatos nas eleições para cadeiras no Congresso e no Senado. O movimento indígena liderado pela CONAIE formou o Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País (MUPP-NP). As feministas, em vez de criarem um partido, lutaram para obter uma plataforma como movimento, tentando formalizar certos aspectos do processo político (por exemplo, eleger mulheres para posições políticas). O movimento de mulheres e o movimento indígena foram os únicos dois movimentos que adquiriram esse status no país (LIND, 2005).

coerente que devia ser integrado aos capítulos da Constituição e definir mínimos irrenunciáveis para a negociação. Para definição de suas propostas à Constituição, as mulheres reuniram todas as contribuições históricas que haviam sido acumuladas em anos de luta dos movimentos, que foram os insumos para o trabalho de incidência (ROQUE, s.d.).

A Constituinte aprovou a inclusão de dispositivos para assegurar os direitos humanos e a igualdade de gênero dentre os princípios fundamentais do Estado e conseguiu alguns avanços no campo econômico, como por exemplo o reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado como trabalho produtivo (GARCÉS, 2007; CONAMU, 2008). No entanto, a Constituição foi discutida e aprovada em duas fases, sendo que a votação da arquitetura institucional do país foi realizada nos primeiros 90 dias dos trabalhos da Assembleia, submetida a acordos políticos. Com isso, somente a parte “dogmática” da carta – que continha dispositivos relativos a direitos humanos, econômicos e sociais - foi discutida e aprovada com participação dos movimentos sociais, em especial indígenas⁴³ e de mulheres (GARCÉS, 2007).

Além disso tal estratégia resultou em uma Constituição contraditória que, embora tivesse dispositivos avançados em termos de direitos, previa uma arquitetura institucional que não viabilizava o cumprimento de tais dispositivos e tampouco atendia à natureza do mandato de Estado Social de Direito (GARCÉS, 2007).

Conforme se aproximava a década de 2000 se observou um interesse do movimento de mulheres em compartilhar interesses e debates com outros setores sociais culminando na rearticulação com outros movimentos – especialmente de esquerda - em relação a temas como a campanha contra a ALCA. Naquele período a agregação dos movimentos sociais confluiu com a Marcha das Mulheres, cujas pautas incluíam a defesa do Estado e das Políticas Públicas, buscando não focar apenas o social. As mulheres voltaram a reforçar as dimensões econômicas de suas demandas (MARCHA MUNDIAL DE LAS MUJERES, 2000; RODAS, 2007).

Um dos reflexos desse processo foi a elaboração do Plano de Igualdade de Oportunidades para as Mulheres Equatorianas (PIO 2005-2009), construído de forma participativa e que apontava para quatro eixos temáticos:

⁴³ As conquistas dos movimentos indígenas na Constituição de 1998 foram a definição do Estado Equatoriano como “pluricultural e multiétnico”, o reconhecimento de direitos coletivos em conformidade com a Convenção nº 169 da OIT e também a inscrição das circunscrições territoriais indígenas dentro das estruturas do Estado, dentre outras (FERNÁNDEZ e PUENTE, 2012)

Promoção e proteção da participação social e política, cidadania das mulheres e da governabilidade democrática; Promoção e proteção do direito a uma vida livre de violência, paz, saúde, direitos sexuais e reprodutivos e o acesso à justiça; Promoção e proteção dos direitos culturais, interculturais, educação, qualidade de vida e autonomia; Promoção e proteção dos *direitos econômicos*, ambientais, do trabalho e de acesso a recursos financeiros e não financeiros (EQUADOR, 2004, p. 8, tradução nossa, grifo nosso).

Diferentemente do plano anterior – e apesar do mesmo enfoque de igualdade de oportunidades – o PIO 2005-2009 abordava a questão dos direitos econômicos e acesso a recursos financeiros e não-financeiros, reconhecendo o impacto das políticas de ajuste estrutural sobre a vida da população e os direitos das mulheres (EQUADOR, 2004). Nesse sentido, além desse reconhecimento, o plano apontou para a necessidade de priorizar a política social como base para o desenvolvimento do país e de identificar alternativas ao modelo de ajuste estrutural:

Mais de duas décadas de políticas de Ajuste Estrutural e políticas econômicas destinadas a melhorar os principais agregados macroeconômicos e ao pagamento da dívida externa tiveram alguns resultados pouco favoráveis na melhoria das condições de vida da população e a proteção de seus direitos econômicos (EQUADOR, 2004, p. 33, tradução nossa).

O plano continha, além do diagnóstico da situação relativa a cada um dos eixos, a indicação de um conjunto de políticas, dentro das quais se apontavam os objetivos estratégicos que deveriam ser seguidos. Embora não indicasse ações específicas, o Plano listava as instituições responsáveis e trazia, como anexo, um Pacto de Equidade que foi assinado pelo Governo Equatoriano (EQUADOR, 2004).

Cabe destacar, em relação a esse plano, dois aspectos que o diferenciaram do anterior: no Eixo 4 (Promoção e proteção dos direitos econômicos, ambientais, trabalho e acesso a recursos financeiros e não financeiros) o Estado reconheceu que os planos de governo deveriam ser formulados, desenhados e executados desde uma vinculação sistêmica entre as políticas sociais e as políticas econômicas (EQUADOR, 2004). E ao longo do texto é possível observar que o Plano apontou para a necessidade de orçamentos adequados para a promoção da igualdade de gênero, inclusive mencionando os Orçamentos com Enfoque de Gênero como linha estratégica a ser adotada pelo Estado (EQUADOR, 2004).

Em 2005, instalou-se nova crise política no governo do presidente Lúcio Gutiérrez. O governante havia sido eleito com o apoio do Movimento *Pachacutik*, partido político da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) com propostas de promover mudanças, como o combate ao neoliberalismo e à corrupção. O não-cumprimento

desses compromissos desencadeou uma mobilização dos movimentos sociais (indígenas e camponeses/as, pequenos produtores, sindicatos elétricos, petroleiros e de telefonia, jornalistas, intelectuais, movimentos e partidos políticos de esquerda) contra a permanência de Gutiérrez no governo até que, em 2005, o Congresso Equatoriano deliberou por sua saída do poder e indicou o então vice-presidente Alfredo Palacios para assumir o posto (ADITAL, 2003, 2004; BBC, 2005).

Palacios assumiu em 2005 e governou interinamente até a convocação de novas eleições no ano de 2006. O processo de mobilização social durante esse período resultou na eleição de Rafael Correa, do Partido *Alianza País*, com uma pauta considerada um “giro à esquerda” (PEÑA Y LILLO, 2012, p. 68, tradução nossa). A proposta desenhada pelo partido *Alianza País* angariou o apoio de diversas organizações sociais e políticas bem como de um amplo segmento da classe média, todos eles opostos radicalmente ao neoliberalismo (PEÑA Y LILLO, 2012), atendendo às críticas dos movimentos sociais e inúmeras demandas não contempladas até então. As frentes de luta representadas por movimentos sociais como o movimento indígena e de mulheres

[...] contribuíram ativamente no processo de reconfiguração política desta nova onda de esquerda, incorporando na agenda política as demandas que historicamente foram relegadas, apesar de estarem diretamente relacionadas com os direitos cidadãos, tais como: a etnia, o meio ambiente, o gênero, etc. Esta nova esquerda gerou, também, a possibilidade inédita de que este conjunto de atores sociais somem esforços e critérios nas discussões acerca do tipo ou modelo de sociedade em que a população quer viver (como se deu na nova Constituição do Equador de 2008) (PEÑA Y LILLO, 2012, p. 69, tradução nossa).

A oposição ao neoliberalismo feita por Rafael Correa e pelo partido *Alianza País* retomou, portanto, as demandas sociais geradas em meio à conjuntura de forte instabilidade, colocando como proposta “o resgate e posicionamento do Estado ao primeiro plano da ação pública” (PEÑA Y LILLO, 2012, p. 74, tradução nossa). O projeto político foi intitulado “Revolução Cidadã” e propôs uma “refundação do país” fundamentada nos seguintes pontos: “ (1) revolução ética; (2) socioeconômica; sustentável e democrática; (3) política; (4) com uma pátria digna e soberana; e (5) uma integração latino-americana” (HERRERA, 2012, p. 71, tradução nossa).

O processo se iniciou em 2007 com a convocatória de uma Assembleia Constituinte⁴⁴ -

⁴⁴ Apesar de fazer parte do projeto político que elegeu o presidente Rafael Corrêa, a proposta de uma Assembleia Constituinte sofreu oposição intensa dos parlamentares do Congresso Nacional, que em vez disso propunham uma assembleia apenas para revisão de aspectos pontuais da Constituição de 1998. Tendo em conta tais tensões o

que, assim como a Constituinte de 1997/1998, promoveu a participação exclusivamente por meio do sistema de partidos. De forma que o status dos movimentos de mulheres e movimento indígena lhes garantiu assentos na Constituinte, inclusive em comissões que debateram os temas sobre a arquitetura institucional e econômica do país. A incidência das mulheres foi, então, orientada a garantir que não apenas fosse inserida a questão de gênero na Constituição, mas que fosse viabilizada uma proposta integral:

Isto [a inclusão de uma visão feminista na Constituição] não pode se resolver somente com enunciados pontuais ou parciais relacionados com gênero, por exemplo, ou somente com direitos das mulheres. Isto deve se resolver por meio de um *olhar integral, uma proposta integral sobre o papel do Estado, as instituições, o modelo econômico* porque tudo isto se relaciona com as mulheres como atoras econômicas, com nossos direitos e com o próprio desenho da economia. Em termos gerais essas seriam as chaves, mas também *há questões mais específicas que aludem, por exemplo, ao papel fiscal do Estado, a como se maneja o Orçamento Público, aos mecanismos e procedimentos para tomar decisões, quanto à origem e ao uso de recursos públicos*, onde acreditamos que se deve especificar a participação direta da cidadania e das mulheres em particular nestas definições (LEÓN, 2007, p. 2, tradução nossa, grifo nosso).

A fim de terem uma incidência organizada e articulada durante a nova Constituinte, várias organizações de mulheres realizaram, ainda em 2007, a “Pré-Constituinte de Mulheres do Equador”. Na ocasião foram definidas quais seriam as “reivindicações irrenunciáveis” - que não seriam objeto de negociação ou retrocesso - e quais seriam as prioridades das mulheres na nova Constituição. Foi acordado que todos os direitos das mulheres já inscritos na Constituição de 1998 deveriam ser mantidos. Além disso, uma pauta propositiva buscava avançar na conquista de direitos e igualdade real e material, ações afirmativas, direito a decidir, paridade nas diversas esferas políticas, bem como a conciliação do trabalho produtivo com o reprodutivo e a valorização do trabalho doméstico, com a garantia de seguridade social. As mulheres também acordaram como prioridade a distribuição equitativa de recursos entre homens e mulheres. Posteriormente, as organizações do movimento de mulheres conseguiriam que integrantes da Assembleia Constituinte assinassem um “Pacto pelos Direitos das Mulheres” contendo tais demandas (JARAMILLO, 2008).

As mulheres estiveram presentes em diferentes comissões da Constituinte, apresentando propostas de princípios (como o da equidade na redistribuição dos recursos); de ampliação dos direitos fundamentais para incluir a obrigação do Estado em garantir aos

governo realizou, em abril de 2007, um referendo intitulado “Consulta Popular” sobre a necessidade de se instalar uma Assembleia Constituinte no país com faculdades plenipotenciárias. A proposta foi apoiada por 82% da população, e com isso abriu-se caminho para instalação da Constituinte (REFERÉNDUM..., 2014).

homens e mulheres igualdade de direitos econômicos, sociais e culturais; propuseram a obrigação de todas as instituições do setor público em aplicar políticas de igualdade para homens e mulheres, bem como uma dotação anual de recursos do Ministério das Finanças para a execução de políticas e programas do então Conselho Nacional da Mulher (CONAMU), e a obrigação das instituições públicas em atribuir recursos em seus orçamentos anuais para incorporar o enfoque de gênero nas políticas, planos e programas a seu cargo. Também enfatizaram a necessidade de prever como obrigação do Estado o reconhecimento do papel social de reprodução e cuidado bem como de gerar mecanismos de compensação social e econômica para as mulheres que se dedicam às tarefas de cuidado e ao trabalho doméstico não-remunerado (GARCÉS, 2007).

Em relação ao sistema econômico as mulheres propuseram uma série de alterações; a principal delas foi reformar todo o capítulo constitucional acerca do tema, colocando como princípios o desenvolvimento das pessoas, garantindo a igualdade de oportunidades e incluindo a economia como instrumento para o desenvolvimento. Além disso sugeriram a incorporação de um artigo específico sobre a economia do cuidado, de forma que o Estado o reconhecesse como uma esfera da economia, considerando nas contas nacionais o trabalho produtivo e reprodutivo não-remunerado (GARCÉS, 2007).

Ao final da Constituinte, logrou-se que cerca de 90% das demandas dos movimentos de mulheres fossem incorporadas ao texto constitucional (GARCÉS, 2007), inclusive a previsão no texto Constitucional de que os recursos públicos deverão ser destinados à redução das desigualdades de gênero:

Art. 70. O Estado formulará e executará políticas para alcançar a igualdade entre mulheres e homens, através do mecanismo especializado de acordo com a lei, e incorporará o enfoque de gênero em planos e programas, e oferecerá assistência técnica para sua obrigatória aplicação no setor público (EQUADOR, 2008, p. 677, tradução nossa).

Além disso a nova Constituição colocou o Bem Viver (*Sumak Kawsay*⁴⁵) como horizonte de mudança, definiu o Estado como plurinacional⁴⁶, reconheceu os direitos da natureza, definiu o país como sustentado sobre um sistema econômico, social e solidário e

⁴⁵ *Sumak kawsay*, ou o bem viver na língua Quéchua, contém dois conceitos e expressões: *Sumak* significa plenitude, grandeza, o que é justo, o que é superior. *Kawsay* significa vida em realização permanente, dinâmica e mutável, é a interação da totalidade da existência em movimento, [...], portanto, *Kawsay* é “estar sendo” (VEGA, 2014, p. 74, tradução nossa).

⁴⁶ Segundo Fernández e Puente (2012), a tese da “plurinacionalidade do Estado Equatoriano” foi defendida pelos movimentos indígenas desde a época da Assembleia Constituinte de 1997/1998, mas naquele momento não foi acatada, tendo sido definido o Estado como pluricultural e multiétnico

estabeleceu o conjunto de suas definições em torno da soberania. Com isso, a orientação do país passou a ser repensar o modelo de desenvolvimento a partir do Bem Viver (FEDAEPS, 2012).

3.4 O *Sumak Kawsay* (Bem Viver) e sua relação com a igualdade de gênero

Uma das principais conquistas no processo de elaboração da nova Constituição tem a ver com a definição de um novo conjunto de direitos, o “*Sumak Kawsay*” ou os Direitos ao Bem Viver como orientadores do desenvolvimento a ser buscado pelo Estado equatoriano. O Bem Viver é um conceito e um conjunto de direitos desenvolvidos a partir da influência da cosmovisão dos povos indígenas, que segundo Gudynas (2012) estabelece uma conexão entre os princípios ético-morais da sociedade e a forma de organização econômica do Estado. Dessa forma, o conceito de Bem Viver traz à tona a reflexão sobre o bem-estar como mais do que a aquisição de bens materiais, e questiona as noções de desenvolvimento que se restringem apenas ao desenvolvimento econômico.

[...] entendemos que é necessário ressignificar a palavra bem-estar em castelhano. Por quê? O termo *well being* foi traduzido do inglês como "bem-estar". No entanto, o verbo "to be" em Inglês significa ser e estar. No caso da tradução para o Espanhol está se omitindo toda menção ao ser como parte fundamental da vida. Esta é mais uma razão pela qual se propõe, frente ao conceito de bem-estar, utilizar o conceito de Bem Viver, que inclui não só o estar, mas o ser (EQUADOR, 2009a, p. 33, tradução nossa).

O Bem Viver está presente na Constituição do Estado do Equador desde o preâmbulo: "Nós, o povo soberano do Equador [...] decidimos construir uma nova forma de convivência na diversidade e harmonia com a natureza, para alcançar o bem viver, o *sumak kawsay*" (EQUADOR, 2008, p. 1, tradução nossa, grifo nosso). Há um capítulo da Constituição inteiramente dedicado a desagregar o conjunto de Direitos relacionados ao Bem Viver: direito à água e à alimentação, a um ambiente saudável, à comunicação e informação, à cultura e ciência, à educação, à habitação, à saúde, ao trabalho e à seguridade social. Ainda, o Artigo 3º da Constituição estabelece como dever do Estado a garantia desses direitos por meio do planejamento do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, promoção do desenvolvimento sustentável e da redistribuição equitativa dos recursos e da riqueza (EQUADOR, 2008).

O princípio do Bem Viver passou a se conectar, com isso, a uma variedade de esferas:

a Constituição preconiza que as políticas, bens e serviços públicos se orientarão à efetivação desses direitos e que as esferas econômica e fiscal também deverão se orientar pelo atingimento desses direitos. Colocado como um objetivo a ser alcançado pelo Estado, o Bem Viver orienta todos os aspectos da organização social e econômica do país. Ou, como analisa Gudynas (2012, p. 293, grifo nosso):

[...] esse regimento do Bem Viver está articulado com o “regimento do desenvolvimento”. Aqui surge uma precisão importante, já que *se indica, claramente que o desenvolvimento deve servir ao Bem Viver*. O “regimento de desenvolvimento” é definido como o “conjunto organizado, sustentável e dinâmico dos sistemas econômicos, políticos, socioculturais e ambientais, que garantem a realização do Bem Viver, do *sumak kawsay*” (art. 275). *Seus objetivos são amplos, tais como melhorar a qualidade de vida, construir um sistema econômico justo, democrático e solidário, fomentar a participação e o controle social, recuperar e conservar a Natureza, ou promover um ordenamento territorial equilibrado.*

Com isso, a Constituição de 2008 rompeu com a contradição entre os direitos e o regime preconizados, ou seja, com a divisão entre os aspectos econômico e social que marcava a Constituição de 1998 (LEÓN, 2008). “*Sumak kawsay* é sinônimo de uma vida plena e feliz, que não é possível de ser alcançada sem se atuar sobre as fontes de desigualdade econômica e política” (VEGA, 2014, p. 81, tradução nossa). Assim, o âmbito da economia é considerado substancial e é entendido como o sustento para a aplicação real dos direitos conquistados. Como o modelo de Bem Viver inclui as metas de igualdade, não discriminação e justiça, bem como o reconhecimento de diferentes racionalidades de lógicas produtivas, isso abriu uma possibilidade de avanços em termos de igualdade de gênero (LEÓN, 2008; VEGA, 2014).

No entanto, para além da normativa constitucional, é preciso analisar a forma pela qual esse conjunto de direitos está sendo traduzido em políticas públicas para compreender se, de fato, o Bem Viver representa uma mudança de paradigma na organização do Estado e de sua intervenção. A Constituição definiu que deveriam ser elaborados planos de desenvolvimento em consonância com esses direitos, e em processos participativos. No ano de 2008 foi convocado um processo de revisão participativa⁴⁷ do Plano Nacional de Desenvolvimento 2007-2010, que foi renomeado e passou a se chamar “Plano Nacional para o Bem Viver” e a vigorar de 2009 a 2013.

⁴⁷ O processo foi conduzido na forma de Oficinas de Consulta Cidadã (duas nacionais, em Quito e Guayaquil, e pelo menos 10 oficinas para a articulação territorial do Plano). Participaram desse processo cerca de 4.000 representantes da sociedade civil equatoriana organizados em mais de 85 mesas de debate que permitiram discutir tanto os objetivos nacionais quanto as estratégias territoriais (EQUADOR, 2009a, p.12, tradução nossa).

O Plano contém princípios, estratégias, objetivos, políticas, diretrizes e metas para o cumprimento dos direitos ao Bem Viver pelo Estado. Estudo feito por Lorena Albuja (2013) aponta que, embora o Plano não tenha um objetivo voltado especificamente para a igualdade de gênero, por ser este um eixo transversal é possível encontrar ações programáticas que abordam a desigualdade de gênero em praticamente todos os objetivos. De fato, em uma breve análise, identificou-se que a palavra “gênero” aparece 64 vezes dentro do Plano, a maioria das vezes nas diretrizes, e seis vezes⁴⁸ no título das políticas. Albuja (2013) faz uma leitura mais detalhada dos macro-objetivos e encontra, em 8 dos 12 objetivos, políticas e diretrizes que remetem ao enfrentamento de desigualdades de gênero⁴⁹.

Apesar de todo o contexto de mudanças recentes, não são identificadas muitas análises (técnicas ou acadêmicas) sobre a configuração das políticas da igualdade de gênero a partir do Bem Viver. Os estudos encontrados analisaram o potencial do Bem Viver para promoção de igualdade de gênero à luz dos dispositivos da Constituição, logo em seguida à sua aprovação (LEÓN, 2008; LEÓN, 2010). Poucos deles se detiveram, no entanto, a analisar as mudanças em curso a partir desse novo conceito. Uma delas é a análise de Silvia Vega (2014), que chama a atenção para dois elementos: primeiro, que algumas das metas do Plano incorporam a dimensão da igualdade de gênero e respondem, com isso, a demandas históricas dos movimentos de mulheres:

Quando o PNBV [Plano Nacional do Bem Viver] propõe metas de política pública, inclui oito [delas] referentes especificamente à igualdade de gênero, metade das quais se referem à saúde reprodutiva: ampliação do período de aleitamento materno, aumento da cobertura do parto institucional, redução da mortalidade materna e redução da gravidez na adolescência; duas apontam para o tema do trabalho reprodutivo: equiparar as horas dedicadas ao trabalho doméstico entre homens e mulheres e aumentar os serviços de

⁴⁸ Política 1.3. Promover a inclusão social e econômica com o gênero, intercultural e equidade intergeracional para gerar condições. Política 1.6. Reconhecer e respeitar a diversidade cultural e erradicar todas as formas de discriminação, seja por razões de gênero, orientação sexual, étnico- cultural, político, econômico, religioso, origem, migração, geográfica, etários, status socioeconômico, o estado de invalidez ou outros. Política 2.2. Progressivamente melhorar a qualidade da educação, com foco em direitos, sexo, interculturais e inclusivas, para fortalecer a unidade na diversidade e aumentando a retenção no sistema de ensino e à conclusão dos estudos. Política 2.4. Gerar processos de capacitação e educação continuada para a vida, de gênero, geracional articulados com os objetivos interculturais do Bem Viver. Política 3.4. Prestar atenção integral às mulheres e grupos com enfoque de gênero, geracional, família, comunidade e intercultural. Política 7.7. Garantir o direito ao exercício pleno da cidade e seus espaços públicos, de acordo com princípios de sustentabilidade, justiça social, igualdade de gênero e respeito cultural (EQUADOR, 2009a).

⁴⁹ São eles os Objetivos 1 (Promover a igualdade, a coesão social e territorial e integração na diversidade); Objetivo 2 (Melhorar as potencialidades e capacidades dos/as cidadãos/as); Objetivo 3 (Melhorar a qualidade de vida da população); Objetivo 6 (Garantir o trabalho estável, justo e digno em sua diversidade de formas); Objetivo 9 (Garantir a vigência dos direitos e a justiça); Objetivo 10 (Garantir o acesso à participação pública e política); Objetivo 11 (Estabelecer um sistema econômico social, solidário e sustentável); Objetivo 12 (Construir um Estado democrático para o Bem Viver) (ALBUJA, 2013).

desenvolvimento infantil; as restantes se dirigem à redução da violência contra as mulheres e o aumento de sua presença em cargos de eleição popular. Estas metas concretizam os temas clássicos de igualdade de gênero que têm sido impulsionados desde a década de noventa (VEGA, 2014, p. 81, tradução nossa).

Ao mesmo tempo, diante do potencial que traz o conceito, a mesma autora avalia que não há, no Plano Nacional do Bem Viver (PNBV 2009-2013), nenhuma redefinição das políticas de igualdade de gênero à luz do conceito de *Sumak Kawsay* (VEGA, 2014).

A partir do PNBV foi definido um marco conceitual e estratégia para constituição de um Plano de Políticas de Igualdade de Gênero (intitulado Plano de Igualdade, Não Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas (2010-2014). O Plano é fundamentado no conceito de Bem Viver e estruturado sobre os pilares de redistribuição (de recursos econômicos, tecnológicos, ambientais, reprodutivos, e outros); reconhecimento (das lacunas de discriminação que persistem entre mulheres e homens); e representação (política, social, cultural, dentre outras). O Plano contém doze linhas estratégicas que orientam as políticas públicas e devem ser desenvolvidas pelo Estado de maneira transversal e territorialmente descentralizada (EQUADOR, 2011a).

Já nesse plano, Vega (2014) identifica que há uma tentativa de superar o enfoque de “igualdade de oportunidades” (que prevaleceu em todos os planos de igualdade de gênero anteriores) e lograr que os direitos econômicos, sociais e culturais e direitos coletivos constituam o cerne da compreensão do Bem Viver, com destaque à relação entre direitos e modelo de desenvolvimento.

Com efeito, o próprio texto do plano classifica o enfoque “igualdade de oportunidades” como produto de uma perspectiva liberal e neoliberal, criticando o plano anterior e estabelecendo uma marcada diferença desse enfoque com a perspectiva de “igualdade e não-discriminação”:

É preciso ter muito cuidado para não confundir as políticas de igualdade de direitos da nova Constituição com aquelas inscritas no marco da igualdade do liberalismo e neoliberalismo. O liberalismo capitalista nega e/ou subordina as diversas identidades para estabelecer um padrão de igualdade abstrata, baseado no primado da imagem do homem branco, heterossexual e nos valores da cultura europeia. Junto com isso, o marco neoliberal da igualdade enfocou na promoção da igualdade de direitos civis e políticos das "mulheres", invisibilizando os fatores econômicos, sociais e culturais pelos quais a maioria das mulheres não teve acesso à representação, à liderança política enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais não são apenas invisibilizados, mas, como uma tendência geral do funcionamento dos sistemas econômicos e políticos, geralmente eram violados (EQUADOR, 2011a, p. 24, tradução

nossa).

Na tentativa de compreender o que mudou com o enfoque de “igualdade e não-discriminação”, Vega (2014) identifica que um dos principais avanços é o tratamento mais enfático dado ao tema do trabalho reprodutivo e produtivo.

Por fim, um aspecto positivo do Plano é o detalhamento de sua estratégia de transversalização em oito momentos-chave:

1. Apropriação do Plano de Igualdade, Não Discriminação e Bem Viver das Mulheres pelos ministérios, funções do Estado e governos locais envolvidos;
2. Diagnósticos de capacidades institucionais e planos de acompanhamento;
3. Elaboração de Agendas Intersetoriais e/ou Territoriais e harmonização de intervenções setoriais, intersectoriais e territoriais;
4. Elaboração das Linhas de Base Nacional, Intersetoriais e/ou Territoriais;
- Preparar e validar uma linha de base nacional com metas e indicadores concretos;
5. Elaboração de Planos Operativos Anuais Intersetoriais e/ou Territoriais e Orçamentos, o que inclui a elaboração de planos de investimento anuais e a harmonização desses planos com o Orçamento Geral do Estado e a aplicação do Classificador de Gênero;
6. Constituição do Observatório (com participação da sociedade civil) e o lançamento público do Plano de Igualdade, Não Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas, suas ferramentas de gestão e dos convênios de transversalização;
7. Execução segundo as Agendas Intersetoriais e/ou Territoriais.
8. Elaboração de Modelo de Gestão da Transversalidade (EQUADOR, 2011a, pp. 78-79, tradução nossa).

No entanto, mesmo tendo sido elaborado a partir de processos participativos, o plano não chegou a ser aprovado e, diferentemente do Plano Nacional do Bem Viver, ele não foi detalhado em diretrizes e metas⁵⁰.

3.5 A Auditoria da dívida equatoriana, as políticas econômica e fiscal sob o projeto do Bem Viver

Como foi apresentado anteriormente, como parte do processo de “refundação” do país, houve uma proposta de aproximação entre as dimensões econômica e social. A Constituição aprovada em 2008 submeteu o desenvolvimento aos propósitos de igualdade, preconizando uma subsunção do econômico ao social. Como resultado, o Plano Nacional do Bem Viver 2009-2013 trouxe uma série de diretrizes e metas de política fiscal e econômica orientadas

⁵⁰ Segundo observação feita por Silvia Vega (2014), se fala da criação de uma “Agenda Nacional da Igualdade, não discriminação e bem viver das mulheres e pessoas LGTBI no Equador” como parte do novo Plano de Desenvolvimento 2013-2017, mas até o momento não se conhece seu texto.

especificamente para a redistribuição⁵¹.

Outra medida – adotada antes mesmo da conclusão dos trabalhos da Constituinte e da elaboração do Plano – foi a convocação de uma auditoria para análise dos créditos públicos contraídos desde a década de 1970 pelo Equador. Assim, em julho de 2007, o presidente Rafael Correa criou a Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público –CAIC cuja função principal era:

[...] auditar o processo de contratação dos convênios, contratos e outras formas ou modalidades contratuais para a aquisição de créditos, obtidos pelo setor público do Equador, provenientes de governos, instituições do sistema financeiro multilateral ou de bancos e setor privado, nacional ou estrangeiro, desde 1976 até o ano 2006”. [...] Seu mandato contempla auditar os processos de endividamento público com a finalidade de determinar sua a legitimidade, legalidade, transparência, qualidade, eficácia e eficiência, considerando aspectos legais e financeiros, impactos econômicos, sociais, de gênero, ecológicos e sobre nacionalidades e populações (COMISIÓN PARA LA AUDITORIA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO DEL ECUADOR, 2008, pp. 7-8, tradução nossa).

A Comissão foi composta por quatro representantes de instituições do Estado relacionadas com o endividamento e com as funções de controle e defesa dos interesses do Estado (o Ministro da Economia e Finanças, o Controlador Geral do Estado, o Procurador Geral do Estado e o Presidente da Comissão de Controle Cívico da Corrupção), além de seis representantes de organizações sociais e cidadãos/ãs que trabalharam sobre o tema do endividamento equatoriano, e por fim três representantes de entidades da sociedade civil de outros países, com reconhecido prestígio em relação ao tema. O grupo trabalhou durante pouco mais de um ano (julho de 2007 a setembro de 2008), tendo apresentado ao final um relatório detalhado com evidências acerca de cada uma das “seções” da dívida equatoriana: a dívida comercial, ou seja, a dívida de instituições públicas do país junto aos bancos privados internacionais; a dívida multilateral, contraída junto a organismos financeiros internacionais; a dívida bilateral, contraída junto a governos ou entidades oficiais de nove países (incluindo do Brasil); os créditos concedidos de forma multilateral e bilateral, simultaneamente; e a dívida interna, que inclui as emissões de Bônus do Estado, Bônus de Estabilização e da Agência de Garantia de Depósitos (AGD). Para analisar cada uma dessas seções foram constituídas subcomissões temáticas, bem como outras subcomissões de âmbito transversal que trataram

⁵¹ Por exemplo, o Plano Nacional do Bem Viver 2009-2013 contempla uma política específica para assegurar a redistribuição solidária e equitativa da riqueza. Nela, estão especificadas metas de política fiscal e tributária, como por exemplo aumentar a progressividade e o efeito redistributivo do Imposto de Valor Agregado (IVA) em até 10%.

dos impactos sociais, ambientais, de gênero e populacionais, além das subcomissões jurídicas e o grupo especial para créditos de maior monta (COMISIÓN PARA LA AUDITORIA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO DEL ECUADOR, 2008).

De forma mais ampla, os resultados apontaram que o endividamento foi uma estratégia adotada, no início, quando o país dispunha de recursos da exploração petrolífera que dariam certa folga à economia. A obtenção dos empréstimos foi uma estratégia das autoridades nacionais para captar recursos antecipados a serem pagos posteriormente com a renda do petróleo, em condições aparentemente brandas, favorecidas pela oferta financeira internacional. Os emprestadores, no caso, buscavam também receptores com perspectivas econômicas favoráveis que assegurassem a devolução (COMISIÓN PARA LA AUDITORIA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO DEL ECUADOR, 2008).



O “endividamento agressivo” ocorreu a partir de 1978, quando segundo o relatório, o financiamento estatal adquiriu uma “dependência galopante” na medida em que não gerava recursos suficientes para cumprir com os compromissos contraídos (COMISIÓN PARA LA AUDITORIA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO DEL ECUADOR, 2008, p. 9). Nesse período cresceu principalmente a dívida comercial (contraída junto a bancos). Até o momento em que a auditoria foi realizada, no entanto, a dívida multilateral estava tomando proporção similar.

A conclusão dos trabalhos resultou na suspensão do pagamento dos bônus globais com vencimento em 2012 e 2030, conseguindo desvalorizá-los, para, depois, efetuar a recompra de quase todo o pacote de bônus. Em 2009, o Equador readquiriu 91% de sua dívida externa em papéis soberanos. Conforme a ministra de Finanças María Elsa Viteri revelou à época, o valor de recompra girou em torno dos US\$ 2,9 bilhões, cifra que significou uma economia de US\$ 7,5 bilhões aos cofres públicos (COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, 2011).

No entanto, importa observar que em termos de monitoramento, há uma lacuna de informação sobre os recursos que têm deixado de ser destinados ao pagamento da dívida pública, bem como sobre as políticas nas quais eles têm sido investidos. Em uma busca no sítio do Ministério das Finanças, foram identificados vários documentos que dizem respeito à Conta de Economias, Investimentos e Financiamentos do Governo Central. Os relatórios dessa conta detalham, entre os anos de 2005 e 2008, todos os gastos financeiros – inclusive os recursos destinados aos juros da dívida externa equatoriana, sob a rubrica “Gastos Financieros”. A partir do ano de 2009, no entanto, os relatórios apresentam o montante



agregado, de forma que não é possível saber quanto dos gastos financeiros corresponde ao pagamento dos juros da dívida externa, como se pode observar pelas figuras abaixo:

Figura 1 - Conta de Economias, Investimentos e Financiamentos do Governo Central do Equador (2005)

		REPUBLICA DEL ECUADOR CUENTA AHORRO INVERSION FINANCIAMIENTO GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTO : 2005	
SOBRE LA LINEA			
Gastos de Consumo		2,590,729,605.66	
Gastos en Personal		2,189,539,343.14	
Remuneraciones Básicas		1,239,813,980.31	
Remuneraciones Complementarias, Compensatorias, etc.		730,559,403.51	
Remuneraciones Temporales		112,040,385.19	
Contribuciones al seguro social		104,258,590.88	
Indemnizaciones		2,866,983.25	
Compra de Servicios y Materiales y Suministros		401,190,262.52	
Compra de Servicios		191,056,302.95	
Compra de Materiales y Suministros		210,133,959.57	
Gastos Financieros		852,698,550.55	
Intereses Deuda Externa		617,853,696.65	
Intereses a Organismos multilaterales		173,752,395.88	
Intereses a gobiernos y organismos gubernamentales		88,670,781.93	
Intereses al sector privado financiero		353,374,852.97	
Intereses al sector privado no financiero		2,055,665.87	
Intereses Deuda Interna		228,843,853.90	
Intereses al sector público financiero		2,135,086.06	
Intereses al sector público no financiero		9,872,862.71	
Intereses en Certificados del Tesoro		18,000,000.00	
Intereses por Bonos del Estado		198,835,905.13	
Otros Gastos Financieros		6,001,000.00	

Fonte: EQUADOR, 2005. Grifo nosso.

Figura 2 – Conta de Economias, Investimentos e Financiamentos do Governo Central do Equador (2009)

		Ministerio de Finanzas del Ecuador	
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO MINISTERIO DE FINANZAS DEL ECUADOR CUENTA AHORRO INVERSION FINANCIAMIENTO CONSOLIDADO PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO			
SOBRE LA LINEA			
INGRESOS TOTALES		12,889,733,172.93	
INGRESOS CORRIENTES		9,810,676,782.19	
IMPUESTOS		7,594,506,996.69	
TASAS Y CONTRIBUCIONES		749,617,974.78	
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS		218,867,831.35	
RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS		216,665,506.40	
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES		905,796,580.76	
OTROS INGRESOS		125,221,892.21	
INGRESOS DE CAPITAL		3,079,056,390.74	
VENTAS DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		6,076,407.55	
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL E INVERSION		3,072,979,983.19	
GASTOS TOTALES		14,880,935,759.48	
GASTOS CORRIENTES		8,907,399,992.62	
GASTOS EN PERSONAL		5,182,798,785.79	
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO		1,213,900,521.67	
GASTOS FINANCIEROS		528,106,446.22	
OTROS GASTOS CORRIENTES		90,247,976.22	
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES		1,762,189,643.52	
PREVISIONES PARA REASIGNACION		130,156,619.20	

Fonte: EQUADOR, 2009b. Grifo nosso.

De toda forma, é possível trazer uma comparação entre os gastos financeiros (compostos basicamente de juros a organismos multilaterais, a outros governos, ao setor privado e ao pagamento da dívida externa) com os gastos feitos no Orçamento Geral do Estado. A tabela abaixo sumariza uma comparação entre os recursos destinados a essas despesas entre os anos 2005 e 2011:

Tabela 1 - Comparativo entre os gastos do Orçamento Geral do Estado e Gastos Financeiros no Equador (2005-2011) (em US\$)

Ano Fiscal	Orçamento Geral do Estado (OGE)	Gastos Financeiros	% Gastos Financeiros/OGE
2005	\$ 8.217.832.960,31	\$ 852.698.550,55	10%
2006	\$ 10.217.235.248,91	\$ 779.376.134,52	8%
2007	\$ 11.225.131.384,48	\$ 887.961.250,45	8%
2008	\$ 17.236.703.385,94	\$ 852.924.773,63	5%
2009	\$ 20.645.561.759,05	\$ 528.106.446,22	3%
2010	\$ 23.523.027.228,20	\$ 638.873.534,94	3%
2011	\$ 26.551.283.389,62	\$ 739.775.197,11	3%

Fonte: Sítio do Ministério das Finanças do Equador (www.finanzas.gob.ec). Elaboração Própria. Valores correntes.

Observa-se que, em 2005, os gastos financeiros representavam 10% dos gastos do Orçamento Geral do Estado no Equador. Esses gastos passaram, em 2011, a representar apenas 3% dos gastos do Orçamento. Observa-se também se que os gastos do Orçamento Geral do Estado aumentaram entre 2005 e 2011, enquanto os gastos financeiros apresentaram tendência de redução entre 2005 e 2010.

Infere-se, portanto, que possivelmente reduziram-se os gastos com juros da dívida pública no Equador. No entanto como a informação não foi apresentada de forma transparente nos documentos públicos consultados, não é possível concluir que necessariamente houve redução dos montantes pagos em juros à dívida pública externa.

Em análise dos Balanços Econômicos produzidos pela CEPAL (CEPAL, 2012; CEPAL, 2013) observaram-se as seguintes mudanças: em relação à Dívida Externa Bruta do Equador, o montante caiu de US\$ 17,2 bilhões em 2005 para um montante de US\$ 13,5 bilhões em 2009 e US\$ 13,9 bilhões em 2010, retomando tendência de aumento em 2011 (US\$ 15,2 bi) e

2012 (US\$ 15 bi). O Balanço Econômico de 2011 (CEPAL, 2012) aponta que a proporção da Dívida Pública do Equador em relação ao PIB caiu de 27,7% em 2007 para 18,2% em 2009 e retomou em 2010 (23%) e 2011 (20%).

De forma geral, infere-se pelos dados apresentados que o endividamento teve uma redução significativa em 2009, justamente em seguida à auditoria, moratória e renegociação da dívida pública. Nos anos que se seguiram, o endividamento seguiu significativamente menor, mas com tendência de aumento.

Outro elemento analisado foi a proporção de recursos alocados, desde 2005, às Funções Bem-Estar Social, Educação, Saúde, Habitação e Desenvolvimento Urbano em relação aos montantes totais do Orçamento Geral do Estado.

Tabela 2 - Comparativo entre Orçamentos Setoriais (Bem-Estar Social, Educação, Saúde e Desenvolvimento Urbano/Habitação) com o Orçamento Geral do Estado no Equador (2005-2012) (em %)

Ano Fiscal	Orçamento Setor Bem-Estar Social /Orçamento Geral do Estado (%)	Orçamento Setor Educação /Orçamento Geral do Estado (%)	Orçamento Setor Saúde/Orçamento Geral do Estado (%)	Orçamento Setor Desenvolvimento Urbano e Habitação/Orçamento Geral do Estado (%)
2005	4%	12%	6%	1%
2006	3%	12%	5%	1%
2007	5%	13%	6%	2%
2008	4%	12%	6%	3%
2009	4%	15%	5%	1%
2010	5%	15%	5%	1%
2011	5%	15%	6%	1%
2012	4%	14%	6%	3%

Fonte: Sítio do Ministério das Finanças do Equador (www.finanzas.gob.ec), Elaboração Própria.

Observa-se, pela tabela acima, que entre 2005 e 2012 houve pouco aumento na proporção que representam essas políticas em relação ao Orçamento Geral do Estado. Por esse motivo, não é possível inferir que, necessariamente, os recursos economizados com a auditoria, moratória e renegociação da dívida foram destinados às políticas sociais.

3.6 A criação de um mecanismo para orçamentação com enfoque de gênero

Os processos anteriormente descritos favoreceram o desenvolvimento e criação de um mecanismo para orçamentação com enfoque de gênero no Equador. As primeiras iniciativas nesse sentido datam do ano 2004, quando o então denominado Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e o Conselho Nacional das Mulheres (CONAMU) acordaram um projeto com o objetivo de incidir no Orçamento Geral do Estado (ALBUJA, 2013). No ano seguinte, o UNIFEM logrou assinar um convênio junto ao Ministério das Finanças – com o objetivo de incluir o enfoque de gênero no “debate, desenho e implementação das políticas fiscais e orçamentárias no Equador” (UNIFEM, 2009, p. 14).

Tal incidência teve por base a atuação do organismo internacional no país e seguia as estratégias definidas a partir da Conferência de Beijing, em 1995, na qual a transversalização e a adoção de orçamentos com enfoque de gênero foram acordadas como ferramentas fundamentais para o avanço rumo à igualdade de gênero no mundo. O UNIFEM contava, então, com um Programa Regional de Orçamentos Sensíveis ao Gênero para a América Latina, no âmbito do qual eram realizadas as ações nesse sentido.

A primeira oportunidade de incidência ocorreu em 2005, quando foi criada uma Conta Especial de Reativação Produtiva e Social, do Desenvolvimento Científico, Tecnológico e da Estabilização Fiscal (CEREPS) a fim de mudar a distribuição dos fundos derivados dos excedentes do preço do petróleo, que o Estado vinha reservando desde 2002 na conta do Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução do Endividamento Público (FEIREP). Enquanto a composição da FEIREP previa que os fundos seriam destinados em sua maioria à recompra da dívida pública, a transformação em conta CEREPS resultou em uma reorganização da distribuição dos fundos com diversos objetivos, como se pode ver a seguir (UNIFEM, 2009):

Quadro 1 - Comparativo da composição das contas Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução do Endividamento Público (FEIREP) e Conta Especial de Reativação Produtiva e Social, do Desenvolvimento Científico, Tecnológico e da Estabilização Fiscal (CEREPS).

Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução do Endividamento Público (FEIREP)		Conta Especial de Reativação Produtiva e Social, do Desenvolvimento Científico, Tecnológico e da Estabilização Fiscal (CEREPS)	
Recompra da dívida	70%	Crédito Reativação Produtiva	35%
Estabilização de rendas petroleiras	20%	Educação	15%
Educação e Saúde	10%	Saúde e Saneamento	15%
		Pesquisa Ciência e Tecnologia	5%
		Manutenção da rede viária	5%
		Reparação ambiental e social	5%
		Estabilização de rendas petroleiras	20%

Fonte: UNIFEM, 2009, p. 25, tradução nossa.

Com essa mudança, o Ministério da Economia e Finanças do Equador⁵² colocou a necessidade de construir uma metodologia para definição de aplicação dos recursos nos projetos sociais. Nesse momento, CONAMU e ONU Mulheres propuseram a construção de uma metodologia para incluir critérios de gênero para a utilização de tais recursos. “A ideia proposta [...] foi incluir indicadores de gênero que tivessem uma determinada qualificação nesta metodologia, de forma que os projetos que levassem em conta [as questões de] gênero teriam uma qualificação mais alta e por isso seriam tecnicamente mais 'elegíveis'” (UNIFEM, 2009, pp. 25-26, tradução nossa). Dado que os diferentes componentes da conta CEREPS eram gerenciados por diferentes ministérios, foi necessário um diálogo com vários setores para articular a preparação e inclusão dos indicadores (UNIFEM, 2009).

Como resultado, foi possível incluir indicadores de gênero nos componentes de Saúde, Saneamento, Educação, Obras Públicas, Ambiente, Ciência e Tecnologia e para o componente de Produção. Além de passar a ser adotada, a metodologia também foi incorporada ao Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP), e a equipe do Ministério das Finanças que participou do processo incluiu a orientação sobre a utilização dos critérios de gênero nas Diretrizes Orçamentárias do ano 2006, que orientariam a elaboração do Orçamento Geral do Estado do ano de 2007. Assim, o processo de incidência pontual acabou contribuindo para estabelecer um diálogo político com as equipes de diferentes Ministérios, em especial com o Ministério das Finanças (UNIFEM, 2009). Posteriormente, as próprias contas especiais foram eliminadas como parte do processo de reforma orçamentária (UNIFEM, 2010), no entanto a

⁵² O Ministro da Economia e Finanças, à época, era Rafael Corrêa. Posteriormente houve uma reforma e o Ministério passou a ser chamado apenas “Ministério das Finanças”.

metodologia e os esforços obtidos nesse primeiro momento acabariam por contribuir à definição de novos passos em relação à inclusão de gênero no orçamento.

Com a mudança de governo ocorrida no ano de 2007, as instituições envolvidas no debate identificaram uma nova oportunidade para maiores avanços no processo de incorporação de gênero no orçamento. Foi definida uma proposta de incidência integral, que pretendia modificar tanto as normativas como a metodologia e instrumentos de orçamentação para a inclusão de gênero. Outra oportunidade favorável identificada por CONAMU e UNIFEM foi o processo de reformulação da programação e execução orçamentária, que implementaria a visão de orçamento por resultados⁵³ nos instrumentos do Ministério das Finanças (UNIFEM, 2009).

O primeiro esforço foi orientado, então, à incorporação de uma subfunção orçamentária denominada “Igualdade de Oportunidades” ao Classificador Funcional do Orçamento, que estivesse localizada dentro da Função Principal denominada “Proteção Social”. Tal proposta não foi aceita integralmente e o resultado foi a inclusão da subfunção “Igualdade de Oportunidades (Gênero)” submetida à função principal de proteção social e a uma subfunção de “Proteção da Exclusão Social” (UNIFEM, 2009).

O segundo esforço foi orientado à incorporação das políticas do Plano de Igualdade das Mulheres Equatorianas (PIO 2005-2009) ao Catálogo de Orientação do Gasto do Orçamento Geral do Estado. O plano havia sido definido a partir de processos participativos e apontava as prioridades em termos de políticas para as mulheres no Equador. Houve, ainda, a expedição de um decreto (1207-A) pelo qual o então Presidente da República determinou que todas as entidades da Administração Pública Central adotassem o referido plano em seus Planos Operativos Anuais (POAs). Tal decreto facilitou o processo de incorporação do PIO 2005-2009 ao Catálogo de Orientação dos Gastos, cuja implementação teve início em 2008 (UNIFEM, 2009).

Dessa forma, quando as entidades da Administração Pública Federal fossem estruturar seus orçamentos, ao definir uma atividade orçamentária necessariamente teriam que vinculá-la a uma função (por meio da Classificação Funcional) bem como a uma política (por meio do

⁵³ A estratégia de orçamento por resultados foi adotada no Equador a partir do ano de 2007 (ALMEIDA, 2007) e estabelece que a gestão pública deve focar o uso dos recursos para o alcance de resultados mensuráveis e verificáveis, fazendo uso racional dos recursos públicos. Esta metodologia tem se refletido em todo o ciclo orçamentário permitindo uma conexão entre o orçamento e o planejamento governamental, com o estabelecimento de objetivos, metas, indicadores e produtos – que posteriormente são monitorados e avaliados (GUÍA..., 2011).

Catálogo de Orientação do Gasto) (UNIFEM, 2009).

Outro resultado positivo desse processo de incidência foi a criação de uma estrutura institucional, interna ao Ministério das Finanças, responsável especificamente pela Equidade Fiscal. Criada no âmbito do Ministério das Finanças, a “Unidade de Coordenação de Políticas para a Igualdade Econômica de Gênero” tinha como missão “desenhar e avaliar políticas para a plena aplicação dos direitos econômicos das mulheres e a igualdade econômica de gênero, reconhecendo a contribuição dos lares como unidades econômicas” (UNIFEM, 2009, p. 41, tradução nossa). Essa instância passou, portanto, a incidir internamente junto a outros setores do próprio Ministério das Finanças para a incorporação dos mecanismos construídos. O fato de a nova Constituição prever que deveriam ser destinados recursos para a promoção da igualdade de gênero respaldou a incidência da Unidade e favoreceu a conscientização sobre a importância desse mecanismo⁵⁴.

Atualmente a Unidade é chamada “Direção de Equidade Fiscal” e é responsável por transversalizar os temas de gênero, etnia e geração nos orçamentos e políticas. A responsabilidade da Direção é emitir portarias, catálogos e classificadores para todo o setor público, que devem utilizá-los durante a programação orçamentária anual (EQUADOR, 2012a).

O trabalho de incidência da Direção de Equidade Fiscal resultou na criação de uma metodologia para transformar a Igualdade de Gênero em uma Função Específica na estrutura orçamentária do país (UNIFEM, 2009). Foi criada a chamada “*Función K*”, uma categoria do Catálogo Funcional do Orçamento Geral do Estado do Equador que agrupava os gastos da Administração Pública associados com atividades dirigidas à igualdade de gênero – mais especificamente, as atividades previstas dentro do Plano de Igualdade de Oportunidades para as Mulheres. Com isso, a igualdade de gênero passou a estar no mesmo nível que as demais funções do Estado, como Saúde, Educação ou Defesa (ALMEIDA, 2012). A figura a seguir exemplifica como se constituiu a Função K – Igualdade de Gênero:

⁵⁴ Durante as visitas para coleta de documentos sobre o objeto de pesquisa, observou-se com frequência os/as funcionários/as públicos/as fazerem referência aos artigos Constitucionais relacionados à alocação de recursos para promoção da igualdade de gênero. Foi mencionada, também com frequência, a questão da participação social como fundamental aos processos de planejamento e orçamento. No entanto, até o momento, apenas o processo de planejamento governamental tem sido conduzido de forma participativa.

Figura 3 – Estruturação da Função K – Igualdade de Gênero

Cuadro No. 4: Función K “Equidad de Género”

K00	Equidad de Género
K10	Promover y apoyar la participación social, política y el ejercicio de ciudadanía
K11	Promover y apoyar la participación social, política y el ejercicio de ciudadanía
K12	Promover y apoyar la participación política en términos de equidad de género
K13	Promover la institucionalidad de la incorporación de género en la gestión pública
K20	Promover y apoyar una vida libre de violencia
K21	Promover y apoyar una vida libre de violencia
K22	Protección integral a víctimas de violencia de género
K23	Promover y apoyar el acceso a la justicia de víctimas de violencia
K30	Promover y apoyar los derechos sexuales y reproductivos
K31	Promoción de la atención de salud reproductiva
K40	Generación de mecanismos de apoyo a las proveedoras y proveedores de cuidado
K41	Generación de mecanismos de apoyo a las proveedoras y proveedores de cuidado
K42	Corresponsabilidad del cuidado de la familia
K50	Promover y apoyar la Igualdad de Oportunidades de acceso al trabajo
K51	Promover y apoyar la Igualdad de Oportunidades de acceso al trabajo
K52	Promover y apoyar la igualdad de oportunidades para el desarrollo personal y profesional
K60	Promover y facilitar el acceso a los recursos financieros y no financieros
K61	Promover y facilitar el acceso a los recursos financieros y no financieros
K70	Promover y apoyar el acceso a recursos para procurar acciones de desarrollo sustentable
K71	Promover y apoyar el acceso a recursos para procurar acciones de desarrollo sustentable
K80	Promover y apoyar los conocimientos ancestrales
K81	Promover y apoyar los conocimientos ancestrales

Fuente y elaboración: Ministerio de Finanzas del Ecuador

Fonte: EQUADOR, 2012a, p. 32.

Ao permitir esse registro, foi possível identificar em 2010 que o Estado equatoriano destinava um total de 11 milhões de dólares à igualdade (ECUADOR, 2010), divididos em subcategorias como por exemplo: Promover e apoiar a participação social, política e o exercício de cidadania (K10), Promover e apoiar uma vida livre de violência (K20) e Promover e facilitar o acesso aos recursos financeiros e não financeiros (K 60). O instrumento foi aplicado nos exercícios fiscais de 2010 e 2011, e permitiu os seguintes avanços:

Dar transparência aos gastos dirigidos a corrigir situações de iniquidade; obter informação sobre a maneira como as entidades públicas assumem a dimensão de gênero em suas atividades e como estas se refletem nos orçamentos; mostrar de forma desagregada os objetivos de equidade de gênero e as atividades que se levariam a cabo para alcançá-los com a alocação de recursos; reduzir o tempo de busca, seleção, processamento da informação e os riscos de subestimação ou superestimação do gasto e do investimento a favor da equidade; dar seguimento e monitoramento aos recursos públicos alocados pelo Estado à equidade de gênero, durante todo o ciclo orçamentário, desde a fase de formulação das propostas orçamentárias institucionais e do Orçamento Geral do Estado, até sua aprovação, execução e encerramento; apoiar a análise dos resultados do gasto pró-equidade de gênero; proporcionar informação para a tomada de decisões que reorientem a alocação de recursos com vistas à igualdade real; facilitar a prestação de contas em linguagem de fácil compreensão para a cidadania com a finalidade de exercer o controle social (EQUADOR, 2012a, p. 33, tradução nossa).

Apesar de tais avanços, foram registradas também dificuldades na aplicação do instrumento: muitas vezes as instituições públicas não aplicavam as normas por não saber

como fazê-lo. De forma que foi necessário o desenvolvimento de instrumentos didáticos de apoio para a implementação da Função K.

Por dois anos o instrumento foi aplicado, e após realização de uma avaliação com as instituições que o utilizavam, se identificou como debilidade a dificuldade em registrar, simultaneamente, uma atividade em mais de uma função orçamentária (EQUADOR, 2012a).

Ou seja, se uma atividade fosse aplicável a várias funções, não podia ser registrada em duas ou mais funções e se deveria escolher a função de maior relevância. Por exemplo, se houvesse um programa de maternidade gratuita que poderia ser registrado no catálogo funcional de saúde ou no de gênero, as instituições deveriam registrar em um só catálogo e, de forma geral, preferiam registrá-lo em saúde. Dessa maneira, não se dava transparência completa aos recursos destinados à redução das desigualdades de gênero (EQUADOR, 2012a).

Concluído o processo de avaliação da ferramenta, decidiu-se substituir a Função K pelo Classificador de Orientação do Gasto em Políticas de Igualdade. Existem diferentes classificadores orçamentários, que podem ser por finalidade, por objeto de gasto, por função, fonte de financiamento, nível geográfico, ou instituição (ALBUJA, 2013):

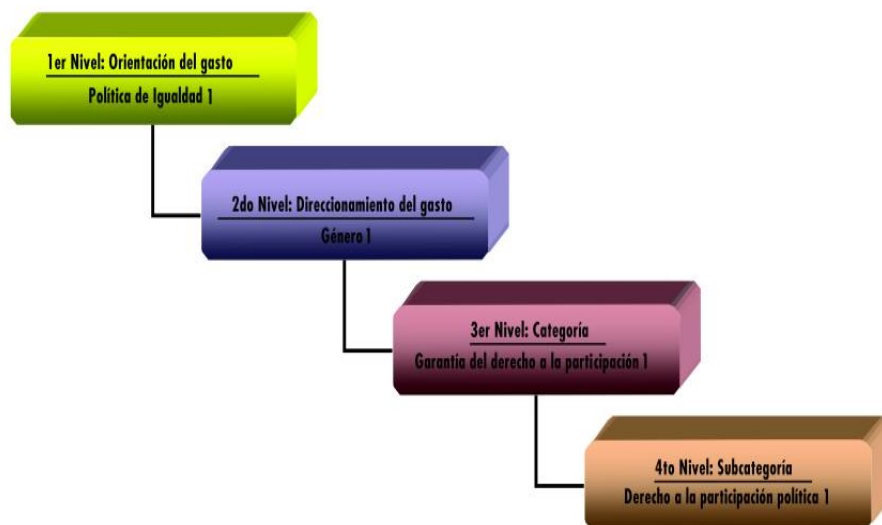
O Classificador de Orientação do Gasto, conforme as Normas Técnicas de Orçamento, tem como finalidade vincular as atividades dos programas contidos nos orçamentos institucionais aos objetivos e metas estratégicos do planejamento global e das políticas públicas para verificar em que medida estão sendo incorporados no orçamento, assim como facilitar seu seguimento na execução orçamentária (EQUADOR, 2012a, p. 35).

Para a elaboração desse Classificador, foram utilizados como referência os planos de políticas públicas já existentes, de forma que o instrumento pudesse dar visibilidade aos investimentos feitos nas políticas já definidas no Plano de Igualdade, Não Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas (2010-2014), no Plano Nacional do Bem Viver 2009-2013, bem como em outras Agendas Setoriais (EQUADOR, 2012a).

Conceitualmente, o Classificador contempla 11 categorias e 41 subcategorias e é aplicável a cada uma das funções do Estado; os registros são feitos a partir da estrutura programática em nível de “atividade” e se aplica aos gastos correntes, de investimento e de capital⁵⁵. O classificador inclui quatro níveis de desagregação, como se ilustra a seguir:

⁵⁵ Gastos correntes são aqueles destinados à produção de bens e serviços correntes (por exemplo, manutenção de serviços ou outras despesas que não representem contraprestação de direta em bens ou serviços). Já os gastos de capital são aqueles que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de produtos para revenda, a concessão de empréstimos e a amortização de dívidas. Os investimentos são gastos com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e

Figura 4 – Classificador de Orientação do Gasto em Políticas de Igualdade de Gênero



Fonte: EQUADOR, 2012a, p. 37

Para fortalecer a utilização da ferramenta, as diretrizes orçamentárias demandam que as instituições apontem no mínimo uma atividade que contribua para a igualdade de gênero, fazendo o registro no Classificador (ALBUJA, 2013). Os Ministérios devem fazer o acompanhamento do uso do Catálogo por parte das instituições sob sua gestão e o monitoramento geral do uso do Classificador de Gênero deve ser feito pela instituição responsável pela promoção da igualdade de gênero. Atualmente tal competência reside na Comissão de Transição para a Definição da Instituição Pública que Garanta a Igualdade Entre Homens e Mulheres (CDT) ⁵⁶.

As análises orçamentárias e os relatórios anuais de gastos são feitos pela própria equipe da Direção de Equidade Fiscal do Ministério das Finanças. O mesmo Ministério informa, no seu site, quais os órgãos públicos que estão fazendo uso do classificador e

com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (GIACOMONI, 2008).

⁵⁶ A Constituição de 2008 previu, em seus artigos 156 e 157, a criação de um conjunto de conselhos para a promoção da igualdade em termos de gênero, etnia, cultura, geração, de deficiência e mobilidade humana. A composição prevista é paritária, com representantes da sociedade civil e do Estado, sendo a presidência de um/a representante do poder executivo. Nesse sentido, a instituição antes existente para a igualdade de gênero (CONAMU) iniciou uma transição para se tornar um Conselho de Igualdade entre Mulheres e Homens. O nome provisório dado à instituição é “Comissão de Transição para a Definição da Instituição Pública que garanta a Igualdade entre Homens e Mulheres”, que além de se ocupar do processo de transição para um Conselho de Igualdade, segue sendo responsável pela transversalização do enfoque de gênero em todos os âmbitos públicos e a observância quanto ao respeito à igualdade de direitos e não-discriminação (COMISIÓN DE TRANSICIÓN HACIA EL CONSEJO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO..., s.d.).

também aqueles que não estão desagregando seus dados em termos de gênero. Atualmente, segundo a informação disponível, há 26 instituições em nível federal que estão registrando seus recursos no Classificador. Outras 141 não o fazem ainda.

A Direção de Equidade Fiscal também tem atuado na realização de atividades formativas para os/as funcionários/as públicos/as. O processo de criação e implementação da ferramenta envolveu esse esforço em formar quadros do serviço público para que entendessem e pudessem fazer uso do mecanismo. Para facilitar a utilização da ferramenta, foram criados instrumentos de apoio, como um Glossário, um Manual com Instruções para Uso do Catálogo (incluindo notas explicativas que detalham quais tipos de atividades podem ser registradas em cada categoria do Classificador), e disponibilizado um endereço de e-mail para troca de informações a respeito.

A metodologia do Classificador de Orientação do Gasto tem sido utilizada, também, para a elaboração de outros enfoques além de gênero. O Ministério das Finanças disponibiliza, em sua página, uma seção com relatórios “de equidade” que informam diferentes classificadores, como o interétnico, intergeracional e de pessoas com deficiência, que são eixos de equidade também incluídos no Plano Nacional do Bem Viver e em outros documentos de políticas públicas do Equador.

As análises feitas acerca da utilização dos recursos apontam, de forma geral, uma tendência crescente de registro pelas instituições públicas de recursos no Classificador. Apontam também que o processo pode ter contribuído para elaborar um pouco mais sobre igualdade de gênero e refletir sobre os papéis que cada Ministério tem na implementação e transversalização da perspectiva de gênero. Todavia, algumas primeiras análises (ALBUJA, 2013; EQUADOR, 2012a) apontam para a necessidade de um diagnóstico mais fino sobre a qualidade do gasto público, a fim de verificar se os recursos informados têm impactado na alteração das relações de gênero. No capítulo que segue, será feita uma discussão do funcionamento das ferramentas a partir de um exercício demonstrativo.

4 ANÁLISE DOS ORÇAMENTOS COM ENFOQUE DE GÊNERO NO EQUADOR

O presente capítulo tem por objetivo identificar se houve mudanças em termos redistributivos nas políticas de gênero e no Orçamento Geral do Estado no Equador. Para tanto, analisa o funcionamento dos mecanismos de orçamento com enfoque de gênero no Equador, num exercício demonstrativo para verificar como funcionam e quais as informações que se obtêm a partir das ferramentas Função K – Igualdade de Gênero (nos anos 2010 e 2011) e do Classificador de Orientação de Gastos com Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG) (no ano de 2012). São utilizadas principalmente as informações que estão disponíveis nas ferramentas de consulta *online* da Função K e Classificador (COGPIG)⁵⁷ bem como as informações obtidas durante a coleta de dados no Equador, a exemplo dos relatórios analíticos do Ministério das Finanças e outros documentos (publicações, dissertações) que fazem uma discussão sobre a utilização das ferramentas.

Este exercício enfoca as categorias e subcategorias dos dois mecanismos que se orientam à redução das desigualdades no campo do trabalho das mulheres, em especial as desigualdades no trabalho reprodutivo. A escolha se fundamenta no fato de que os mais de vinte anos de condução de políticas de ajuste estrutural no Equador produziram graves consequências nas condições de vida das mulheres, sobretudo impactando no trabalho reprodutivo por elas realizado. Além disso, no referencial de análise escolhido, entende-se que tais políticas são do tipo que, na análise de Fraser (1997) têm potencial redistributivo sendo um dos remédios possíveis para a injustiça econômica:

De modo muito semelhante à classe, a injustiça de gênero exige a transformação da economia política para que se elimine a estruturação de gênero desta. Para eliminar a exploração, marginalização e privação especificamente marcadas pelo gênero é preciso abolir a divisão do trabalho segundo ele – a divisão de gênero entre trabalho remunerado e não-remunerado e dentro do trabalho remunerado (FRASER, 1997, p. 14, tradução nossa).

É possível, com isso, uma análise mais qualificada das categorias e subcategorias que compõem tais mecanismos⁵⁸. Como a aplicação da Função K – Igualdade de Gênero teve

⁵⁷ Os documentos e ferramentas de consulta da Função K e do Classificador (COGPIG) estão disponíveis no sítio do Ministério das Finanças do Equador, no endereço www.finanzas.gob.ec, em seguida na opção “Estadísticas Fiscales”, e em seguida “Reportes de Equidad”.

⁵⁸ A Função K – Igualdade de Gênero conta com 8 categorias e 14 subcategorias, enquanto o COGPIG conta com 11 categorias desdobradas em 41 subcategorias. Para o documento completo do Classificador (COGPIG) favor ver o Apêndice B.

início no ano de 2010, pretende-se aqui analisar mais a direção do que a magnitude dos gastos públicos, já que uma análise do último tipo deve envolver a utilização de série histórica de longo prazo sobre a evolução dos gastos (FAGNANI, 2001; TANEZINI, 2004) - o que, evidentemente, não é possível obter devido à recente implementação do mecanismo.

A análise da direção dos gastos pode indicar, conforme Fagnani (2001)⁵⁹, para onde foram dirigidos os recursos aplicados em determinada política ou programa social, ou seja, se foram orientados aos grupos prioritários e se refletem as metas e diretrizes ressaltadas pelo discurso oficial. Neste sentido, apesar de haver limitações nas duas ferramentas – em especial a possibilidade de os gastos registrados não serem realmente correspondentes à alocação que o governo faz para a igualdade de gênero (ALBUJA, 2013), este estudo busca fazer o percurso entre a atividade, o orçamento e o resultado, recorrendo para isso a uma série de documentos institucionais, que complementem a observação dos recursos orçamentários, conforme recomenda Albuja (2013).

Portanto, para empreender tal tarefa, são utilizados como referência os montantes gerais dos gastos orçamentários alocados na Função K – Igualdade de Gênero e depois convertidos no Classificador (COGPIG) e a análise enfoca aquelas políticas mais orientadas à redução das desigualdades no campo do trabalho das mulheres – em especial, o trabalho reprodutivo.

O presente capítulo se desenvolve em dois níveis de análise: o primeiro, qualitativo, mostra qual é a estrutura das ferramentas de orçamento com enfoque de gênero, e de que forma elas se conectaram aos planos de políticas para as mulheres do país. Num segundo nível de análise, quantitativo, é feita uma busca de evidências nessas duas ferramentas no período em que foram implementadas (2010 a 2012) para identificar quais foram os gastos públicos com a promoção da igualdade de gênero em comparação com os gastos do Orçamento Geral do Estado, e especificamente quais foram os aportes às políticas relacionadas à redução das desigualdades no que se refere ao trabalho reprodutivo. Por fim, são analisados alguns indicadores relacionados a essas políticas.

⁵⁹ Importante notar que o autor coloca como indicadores, além da magnitude e direção dos gastos, a questão da natureza das fontes de financiamento. No entanto, dado que as ferramentas (Função K e Classificador COGPIG) apontam somente para os gastos públicos, esta pesquisa não pôde se debruçar sobre este último indicador recomendado pelo autor.

4.1 O percurso da política, do planejamento ao orçamento: o Plano de Igualdade de Oportunidades 2005-2009, o Plano Nacional do Bem Viver 2009-2013 e seus reflexos na “Função K”

A primeira ferramenta - “Função K – Igualdade de Gênero” - foi estruturada com base principalmente nas políticas do Plano de Igualdade de Oportunidades (PIO) 2005-2009 e do Plano Nacional para o Bem Viver (PNBV) 2009-2013. Ao observar as tabelas 1 e 2, a seguir, é possível ver que a Função K – Igualdade de Gênero tem categorias e subcategorias que guardam correspondência com os elementos do PIO 2005-2009.

Quadro 2 – Função K – Igualdade de Gênero: categorias e subcategorias

Categoria	Subcategoria
K10 - Promover e apoiar a participação social, política e o exercício de cidadania	K11 - Promover e apoiar a participação social, política e o exercício de cidadania
	K12 Promover e apoiar a participação política em termos de equidade de gênero
	K13 Promover a institucionalidade da incorporação de gênero na gestão pública
K20 Promover e apoiar uma vida livre de violência	K21 Promover e apoiar uma vida livre de violência
	K22 Proteção integral a vítimas de violência de gênero
	K23 Promover e apoiar o acesso à justiça de vítimas de violência
K30 Promover e apoiar os direitos sexuais e reprodutivos	K31 Promoção da atenção à saúde reprodutiva
K40 Geração de mecanismos de apoio às provedoras e provedores de cuidado	K41 Geração de mecanismos de apoio às provedoras e provedores de cuidado
	K42 Co-responsabilidade do cuidado da família
K50 Promover e apoiar a Igualdade de Oportunidades no acesso ao trabalho	K51 Promover e apoiar a Igualdade de Oportunidades no acesso ao trabalho
	K52 Promover e apoiar a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento pessoal e profissional
K60 Promover e facilitar o acesso aos recursos financeiros e não financeiros	K61 Promover e facilitar o acesso aos recursos financeiros e não financeiros
K70 Promover e apoiar o acesso a recursos para procurar ações de desenvolvimento sustentável	K71 Promover e apoiar o acesso a recursos para procurar ações de desenvolvimento sustentável

K80 Promover e apoiar os conhecimentos ancestrais	K81 Promover e apoiar os conhecimentos ancestrais
---	---

Fonte: Sítio do Ministério das Finanças do Equador (www.finanzas.gob.ec), Reportes de Equidad. Elaboração Própria.

No PIO 2005-2009, como já mencionado no capítulo anterior, são elencadas políticas e objetivos estratégicos para a promoção de igualdade de oportunidades para as mulheres. Os principais eixos e áreas prioritárias de ação são listados abaixo:

Quadro 3 – Plano de Igualdade de Oportunidades (2005-2009): eixos e áreas prioritárias

Eixos de Direitos	Áreas prioritárias de ação:
1. Promoção e proteção da participação social e política, cidadania das mulheres e da governabilidade democrática;	1.1 Participação Social e Política 1.2 Exercício da cidadania 1.3 Governabilidade democrática
2. Promoção e proteção do direito a uma vida livre de violência, paz, saúde, direitos sexuais e reprodutivos e o acesso à justiça;	2.1 Direito a uma vida livre de violência 2.2 Direito à paz 2.3 Direito à justiça 2.4 Direito à saúde 2.5 Direitos sexuais e reprodutivos
3. Promoção e proteção dos direitos culturais, interculturais, educação, qualidade de vida e autonomia;	3.1 Direito à educação 3.2 Direito à qualidade de vida e à autonomia 3.3 Direitos culturais e interculturais
4. Promoção e proteção dos direitos econômicos, ambientais, do trabalho e de acesso a recursos financeiros e não financeiros.	4.1 Direitos econômicos 4.2 Direitos ambientais 4.3 Direitos ao trabalho 4.4 Direito de acesso a recursos financeiros e não-financeiros

Fonte: EQUADOR, 2004, p. 8

No Plano, a questão do trabalho reprodutivo é mencionada apenas no eixo 4 – Promoção e proteção dos direitos econômicos, ambientais, do trabalho e de acesso a recursos financeiros e não financeiros. Nele, a área prioritária 4.3 (direitos ao trabalho) contempla uma política que determina que o Estado valorize o trabalho reprodutivo para melhorar as condições das mulheres em seu acesso ao trabalho. Como objetivos estratégicos, o Plano define: 1) impulsionar propostas que gerem corresponsabilidade entre homens e mulheres no trabalho reprodutivo; 2) desenvolver propostas de lei tendentes ao reconhecimento econômico do trabalho reprodutivo e sua incorporação às contas nacionais; 3) desenvolver programas do Estado vinculados aos programas de geração de emprego que compensem o trabalho reprodutivo.

Em relação à promoção da seguridade social relativa ao trabalho reprodutivo não-

remunerado feito pelas mulheres, há uma orientação mais geral dentro da área prioritária 4.1 (direitos econômicos), especificamente na Política 4 (qualificar as políticas de proteção social desde uma perspectiva de direitos e enfoque de equidade de gênero). Nela, o objetivo estratégico determina que os enfoques de direitos e de gênero devem ser integrados nas políticas públicas de proteção social nos níveis central e local.

Importante observar que no PIO 2005-2009 não há qualquer menção à instalação de equipamentos sociais para tarefas de cuidado. Esta observação é importante por evidenciar que, embora haja grande correspondência entre o plano e a Função K, a correspondência entre os documentos não é integral, havendo aspectos tratados no PIO que não estão contemplados no orçamento, e vice-versa⁶⁰.

Os itens que se referem, na Função K, à geração de mecanismos de apoio aos provedores e provedoras de cuidado está refletido nas categorias K40, K41 (Geração de mecanismos de apoio às provedoras e provedores de cuidado) e K42 (Corresponsabilidade do cuidado da família). Tais categorias não são oriundas de políticas estabelecidas no Plano de Igualdade de Oportunidades 2005-2009, mas das diretrizes do Plano Nacional para o Bem Viver (PNBV), que foi aprovado no ano de 2009 e, portanto, entrou em vigor na mesma época que foi implementada a “Função K”.

No Plano Nacional do Bem Viver 2009-2013 (EQUADOR, 2009a), as tarefas de reprodução social aparecem, no plano discursivo, como de importância fundamental nessa proposta de desenvolvimento:

[...] o Bem Viver entende os processos produtivos em articulação com os processos reprodutivos. Este reconhecimento significa ao mesmo tempo identificar os nós de desigualdade que estas atividades relacionadas com o cuidado e a reprodução social têm significado: estes nós têm a ver com a divisão sexual do trabalho que em nossas sociedades sobrecarrega as mulheres com as atividades de cuidado, com desigualdades de classe que fazem com que certas mulheres, com condições laborais precárias, assumam de maneira desproporcional essas atividades, com diferenças intergeracionais que têm a ver também com uma desigual repartição de tarefas entre idades (EQUADOR, 2009a, p. 37, tradução nossa).

O PNBV 2009-2013 apresenta dados e um discurso sobre a necessidade de co-responsabilização pelo cuidado humano, que seria dividido entre homens, mulheres e também como responsabilidade do Estado. É possível observar como essas definições são traduzidas em políticas. Inicialmente, fez-se uma busca no PNBV para identificar em quais de suas

⁶⁰ Por exemplo, o direito à educação, reconhecido no PIO 2005-2009, não encontra correspondência nas categorias da Função K – Igualdade de Gênero.

políticas aparece a intenção de promover a co-responsabilização pelo cuidado.

No âmbito da política de proteção social e seguridade social⁶¹, o Estado afirma como diretrizes: “priorizar a alocação de recursos públicos para o aumento progressivo da cobertura da seguridade social para as pessoas que exercem trabalho doméstico não remunerado e tarefas de cuidado humano, e promover a corresponsabilidade pública, familiar e comunitária no cuidado de crianças, adolescentes e pessoas dependentes” (EQUADOR, 2009a, p. 146). No entanto, há apenas uma meta relacionada, que é alcançar 40% de pessoas com seguro social até o ano 2013⁶².

Outra política do PNBV relacionada ao cuidado é a política que busca promover o reconhecimento do trabalho de cuidados e sua transformação⁶³. Nela, há uma diretriz que propõe quantificar e visibilizar a contribuição do trabalho de cuidado humano, de subsistência e auto sustento, e outra que determina o reconhecimento, retribuição e proteção social ao cuidado reprodutivo nos lares. Além delas, compõe a política a diretriz de dotar de infraestrutura e serviços públicos para o cuidado humano, propiciando o emprego digno de jovens nestas atividades, com ênfase na atenção a pessoas com deficiências severas. E por fim implementar ações de apoio dirigidas a mulheres prestadoras de cuidados especiais, no âmbito doméstico, para diminuir sua carga laboral e aumentar a cobertura de seguridade social e capacitação a quem cuida de pessoas com deficiência que requeiram cuidado permanente. A única meta relacionada a estas diretrizes é a meta 6.2.1 (tender a 1 na igualdade de horas dedicadas ao trabalho reprodutivo até o ano 2013).

Por fim, o PNBV define como política o fortalecimento e a ampliação da cobertura de serviços públicos⁶⁴. Dela, deriva a diretriz de “desenvolver uma rede pública de serviços de cuidado humano, que facilite as condições tanto do trabalho produtivo como do trabalho reprodutivo” (EQUADOR, 2009a, p. 337). Apesar da definição dessa política, não foi definida nenhuma meta a esse respeito.

As metas são importantes definições do PNBV porque a prestação de contas durante a

⁶¹ Política 1.2. - Promover a proteção social integral e a seguridade social solidária da população com qualidade e eficiência ao longo da vida com princípios de igualdade, justiça, dignidade, interculturalidade (EQUADOR, 2009a, p. 146)

⁶² Segundo o próprio PNBV informa (EQUADOR, 2009a, p. 154), no ano de 2008 somente 24% da população possuía acesso ao seguro de saúde público (seguro social).

⁶³ Política 6.2. Promover o reconhecimento do trabalho autônomo, de cuidado humano, de cuidado familiar e de subsistência, bem como a transformação completa de suas condições (EQUADOR, 2009a, p. 277).

⁶⁴ Política 11.5. Fortalecer e ampliar a cobertura de infraestrutura básica e serviços públicos para ampliar as capacidades e oportunidades econômicas (EQUADOR, 2009a, p. 337, tradução nossa).

implementação do Plano tem sido feita com base nelas. Assim, as linhas de base (referências) constam do próprio texto do plano, e ao acessar o site do Sistema Nacional de Informação (SNI)⁶⁵ é possível ver a evolução anual dos indicadores, que são desagregados por região (províncias e zonas) áreas rural e urbana, sexo, etnia, idade e quintil de renda. Por esse motivo o presente capítulo conta, ao final, com uma análise complementar em relação ao progresso rumo ao cumprimento das metas, que pode indicar em que medida foi possível avançar em tais políticas.

4.2 Plano de Igualdade, Não Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas 2010-2014 e sua tradução no Classificador de Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG)

Como foi apresentado anteriormente, dadas as lacunas no processo de implantação da Função K – Igualdade de Gênero no Orçamento Geral do Estado no Equador, optou-se por adotar outra metodologia que permitisse o registro mais preciso de gastos para a igualdade de gênero (ALBUJA, 2013; EQUADOR, 2012a).

No ano de 2012 a metodologia de orçamentação com enfoque de gênero foi alterada para aplicação de um classificador, de forma que a estrutura do classificador passou a dialogar mais diretamente com o Plano Nacional de Igualdade, Não Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas (2010-2014) (EQUADOR, 2011a), como apresentado na tabela comparativa a seguir:

⁶⁵<http://www.sni.gob.ec/>

Quadro 4 – Comparativo entre as Linhas Estratégicas do Plano de Igualdade, Não-Discriminação e Bem Viver para as Mulheres (2010-2014) e as Categorias de Gasto no Orçamento Geral do Estado do Equador.

Linha Estratégica	Codificação e Categoria do Gasto
1- Mulheres rurais e urbanas empoderadas como atoras produtivas no contexto de uma economia social que contribua para a sua autonomia e empoderamento.	01.01.01.00 - Promoção da autonomia e empoderamento da mulher no marco da economia social e solidária
2- Geração de emprego para as mulheres, promovendo a eliminação da discriminação, da segregação ocupacional e dos estereótipos sobre os papéis de homens e mulheres no trabalho e a conciliação entre trabalho e vida doméstica.	01.01.02.00 - Promoção, garantia e geração de igualdade de oportunidades e condições de trabalho
3 -Reconhecimento do trabalho doméstico e desenvolvimento de sistemas públicos de cuidados (assistência à infância, apoio escolar, recursos e serviços domésticos e sistemas de proteção para pessoas idosas e doentes e/ou com necessidades especiais, etc).	01.01.03.00 - Promoção e desenvolvimento de sistemas de cuidado e corresponsabilidade
4 -Conciliação da participação feminina nas esferas privadas e públicas (laboral, produtiva, política, cultural e social) e aumento da corresponsabilidade masculina no âmbito privado e nas responsabilidades familiares.	01.01.04.00 - Promoção e garantia do direito à participação social, política e ao exercício da cidadania
5 -Participação paritária das mulheres, por nomeação e/ou eleição, nas instâncias públicas de tomada de decisão, legislação, aplicação da justiça, formação e geração de conhecimento, associação política e gremial, assim como em instâncias de planejamento e controle social.	-
6 - Erradicação da violência de gênero, do assédio sexual, laboral e político e do feminicídio nos diversos âmbitos em que ocorrem (social, escolar, acadêmico, empresarial, doméstico, e em dinâmicas de mobilidade e zonas de conflito), que garanta a autonomia corporal, emocional, econômica,	01.01.05.00 Promoção e garantia de uma vida livre de violência

política e social das mulheres. Promoção, proteção e garantia do direito à segurança pública das mulheres.	
7 - Política de saúde universal para garantir a promoção, proteção e garantia do direito à saúde das diversas mulheres em seus diferentes ciclos de vida, e atenção aos direitos sexuais e reprodutivos com cordialidade, qualidade e enfoques de geração, intercultural e específico para mulheres com outras identidades sexuais	01.01.06.00 Promoção, proteção e garantia do direito à saúde
8 - Mulheres em grupos declarados de atenção prioritária	-
9 - Promoção, proteção e garantia do direito à educação para as mulheres em seus vários estágios de vida, identidades e territórios. Reconhecimento das mulheres rurais, indígenas e afro como possuidoras de saberes e conhecimentos ancestrais	01.01.07.00 Proteção e garantia do direito à educação
-	01.01.08.00 Promoção do acesso a recursos para procurar ações de desenvolvimento sustentável
10 - Promoção, proteção e garantia dos direitos das mulheres às suas criações, simbolização e geração de conhecimento e acesso à ciência e tecnologia	01.01.09.00 Reconhecimento e promoção dos saberes e conhecimentos ancestrais
11 - Direito das mulheres à recreação e lazer	01.01.10.00 Promoção e garantia do direito das mulheres à recreação e uso de espaços públicos em condições de igualdade
12 - Modelo de gestão transversalizada para a mobilização de órgãos estatais para o cumprimento dos objetivos de igualdade, não discriminação e bem viver para as mulheres.	01.01.11.00 Promoção, garantia e desenvolvimento de institucionalidade e políticas públicas com equidade de gênero

Fontes: EQUADOR, 2011a; ECUADOR, 2011b. Elaboração própria.

Como se pode observar pelo quadro acima, dez entre as doze linhas estratégicas do Plano foram convertidas em categorias orçamentárias específicas – de forma a permitir a conexão mais direta entre os recursos gastos nos diferentes setores governamentais e as políticas estabelecidas para a promoção da igualdade de gênero.

Considerando o enfoque escolhido neste capítulo identificou-se que, tanto no

Classificador (COGPIG) quanto no Plano de Igualdade, Não-Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas (2010-2014), as linhas estratégicas orientadas à redução das desigualdades no campo do trabalho reprodutivo são as linhas 2 e 3, descritas a seguir.

A linha estratégica 2 do Plano diz respeito à geração de emprego para as mulheres, promovendo a eliminação da discriminação e da segregação laboral, os estereótipos sobre os papéis do trabalho de homens e mulheres e a conciliação da vida laboral com a doméstica, proposta que foi codificada no Classificador COGPIG na categoria 01.01.02.00 – Promoção, garantia e geração de igualdade de oportunidades e condições de trabalho. Para cumprir com isso, no Plano propõe-se a garantia de filiação à seguridade social e direitos para as pessoas que realizam trabalhos domésticos remunerados – proposta codificada no COGPIG na subcategoria 01.01.02.02 - Promoção e garantia do exercício do direito à seguridade social.

Já a linha estratégica 3 do Plano diz respeito ao reconhecimento do trabalho doméstico e desenvolvimento de sistemas públicos de cuidado (cuidado infantil, apoio escolar, provisão de recursos e serviços domésticos e sistemas de proteção a adultas idosas e pessoas enfermas e/ou com capacidades especiais, etc). A codificação orçamentária dessa linha estratégica corresponde, no Classificador de Gastos, ao item 01.01.03.00 – Promoção e desenvolvimento de sistemas de cuidado e corresponsabilidade.

Dentro do Plano, esta linha estratégica possui subitens relacionados à política de retribuição e aposentadoria para as pessoas que realizam trabalho doméstico não remunerado, bem como remuneração para as mulheres que cuidam de enfermos, idosos, pessoas com capacidades especiais, etc. No orçamento, tais subitens foram codificados por meio da subcategoria 00.01.03.03 – Mecanismos de compensação e apoio a provedoras e provedores de cuidado, que inclui também o apoio à instalação de centros de serviços domésticos (como restaurantes, lavanderias, serviços de limpeza etc).

Outro subitem dessa linha diz respeito à ampliação da responsabilidade do Estado em serviços de cuidado, incluindo: a) redes de centros de cuidado infantil que garantam condições de segurança e qualidade para as crianças em seu ciclo pré-escolar e escolar; e b) centros de cuidado e desenvolvimento recreativo para pessoas com capacidades especiais, adultas idosas, pessoas dependentes, afetadas por enfermidades. Além desse, um subitem que define a instalação massiva de centros de cuidado infantil, serviços de apoio escolar, restaurantes e creches para crianças de 0 a 5 anos e de 5 a 12 anos em zonas industriais, de administrações estatais e centros de estudo.

No Classificador de Gastos, é possível ver que estes subitens estão codificados na subcategoria 01.01.03.01 – Desenvolvimento e promoção de centros de cuidado infantil e serviços de apoio escolar e 01.01.03.02 – Desenvolvimento e promoção de serviços de cuidado de pessoas com capacidades especiais, idosos/as, pessoas dependentes e pessoas afetadas por enfermidades (incluídas as catastróficas).

Além destes, foi criada uma codificação orçamentária mais relacionada à promoção de mudanças culturais que permitam o compartilhamento de responsabilidades no trabalho de cuidado (subcategoria 01.01.03.04 – Geração de ações que promovam a corresponsabilidade no trabalho produtivo e nas relações familiares e pessoais).

Importante que, dentre os documentos que são divulgados para utilização dos/as gestores/as públicos/as, um deles é justamente um glossário contendo a definição dos termos e conceitos-chave de gênero. Por exemplo, o conceito “trabalho reprodutivo não-remunerado” é definido da seguinte forma: “atividades para sustentar a vida cotidiana, por exemplo cuidar dos filhos e filhas, cozinhar, lavar, arrumar a casa, cultivar alimentos para o auto-sustento, pequenas criações de animais. Ninguém o vê, ninguém o paga e com frequência ninguém reconhece nem agradece, e quase sempre é realizado pelas mulheres” (EQUADOR, s.d.).

Na próxima seção serão analisados os montantes de gastos relacionados a essas categorias, segundo o Orçamento Geral do Estado dos anos 2010 a 2012.

4.3 Recursos alocados na Função K e Classificador Orientação de Gastos com Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG) entre 2010 e 2012

Tendo em conta que a implementação do orçamento com enfoque de gênero teve início no ano fiscal de 2010, podem-se considerar para análise os dados produzidos a partir daquele ano.

A primeira observação a se fazer é de caráter metodológico: como informado anteriormente, as duas ferramentas foram aplicadas em diferentes períodos, sendo assim a comparação entre os recursos alocados para a igualdade de gênero nos anos 2010 a 2012 merecem cuidado, uma vez que em 2012 a proporção de recursos atribuídos à igualdade de gênero subiu significativamente (cerca de cem vezes), passando de 0,08% em 2010 para 0,21% em 2011 e para 8,95% do Orçamento Geral do Estado no Equador em 2012, como se

vê pela tabela abaixo:

Tabela 3 – Comparativo entre recursos alocados e executados para o Orçamento Geral do Estado do Equador e para a Igualdade de Gênero entre 2010-2012 (em US\$).

Ano Fiscal	Total Alocado Orçamento Geral do Estado (OGE)	Total Alocado Igualdade de Gênero (IG)	Total Executado OGE	Total Executado IG	% Alocação IG/OGE	% Execução IG/OGE
2010	\$ 23.523.027.228,20	\$ 19.671.667,09	\$ 20.894.468.936,17	\$ 16.333.023,94	0,08%	0,08%
2011	\$ 26.551.283.389,62	\$ 54.749.261,08	\$ 24.749.167.993,75	\$ 34.416.413,45	0,21%	0,14%
2012	\$ 30.025.352.955,09	\$ 2.688.270.795,08	\$ 27.580.524.146,16	\$ 2.486.231.081,94	8,95%	9,01%

Fontes: Relatórios de Gênero do Ministério das Finanças do Equador (EQUADOR, 2010, 2011, 2012) e Sítio do Ministério das Finanças do Equador (www.finanzas.gob.ec), Reportes de Equidad. Elaboração Própria. Valores correntes.

O aumento verificado na proporção dos recursos destinados à promoção da igualdade de gênero pode ter dois motivos principais: o primeiro é que o Classificador (COGPIG) adotado a partir de 2012 tornou possível atribuir os gastos orçamentários às categorias relacionadas ao gênero sem que, com isso, se deixe de registrá-los nas outras funções orçamentárias (ALBUJA, 2013; EQUADOR, 2012a). Conforme relata Albuja (2013) na utilização da Função K não se registravam completamente os recursos para a igualdade de gênero, já que, por se tratar de uma função orçamentária, ao classificar os gastos as instituições deveriam eleger somente uma função (por exemplo, Saúde, Justiça, Trabalho etc). Por isso muitas vezes se priorizou atribuir os gastos a outras funções e não registrá-las sob a Função K - Igualdade de Gênero.

Ademais, é possível também que o maior nível de detalhamento do Classificador de Gastos tenha permitido uma identificação mais fácil das categorias às quais devem ser atribuídas as ações governamentais – inclusive porque dialogam com o Plano Nacional de Igualdade, Não-Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas.

Ao se comparar a utilização das ferramentas em diferentes anos, é possível observar que há um maior registro de recursos quando desagregam-se os recursos previstos para cada ano. No entanto, tanto na Função K – Igualdade de Gênero quanto no Classificador de Orientação de Gastos (COGPIG) nem todas as categorias e subcategorias contaram com recursos alocados (codificados) e gastos.

Observando, por exemplo, o orçamento executado na Função K nos dois anos em que foi implementada (2010 e 2011) nota-se que não foi registrado nenhum recurso gasto com as funções relacionadas às atividades mais relacionadas às tarefas de cuidado (K40, K41 e K42):

Tabela 4 – Recursos Alocados e Executados segundo Função K (2010 e 2011) (em US\$)

Categoria	Subcategoria	2010 – Alocado	2010 – Executado	2011 – Alocado	2011 – Executado
K10 - Promover e apoiar a participação social, política e o exercício da cidadania	K11 - Promover e apoiar a participação social, política e o exercício da cidadania	\$2.588.464,62	\$1.802.534,31	\$2.973.946,64	\$1.409.695,24
	K12 - Promover e apoiar a participação política em termos de equidade de gênero	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
	K13 - Promover a institucionalidade da incorporação de gênero na gestão pública	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
K20 - Promover e apoiar uma vida livre de violência	K21 - Promover e apoiar uma vida livre de violência	\$2.171.517,03	\$1.577.404,70	\$424.561,17	\$414.658,30
	K22 - Proteção integral a vítimas de violência de gênero	\$6.392.525,04	\$5.171.560,48	\$1.119.101,32	\$1.043.894,76
	K23 - Promover e apoiar o acesso à justiça de vítimas de violência	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
K30 - Promover e apoiar os direitos sexuais e reprodutivos	K31 - Promoção da atenção à saúde reprodutiva	\$7.251.530,52	\$6.971.339,19	\$21.522.932,20	\$20.841.415,78
K40 - Geração de mecanismos de apoio às provedoras e provedores de cuidado	K41 - Geração de mecanismos de apoio às provedoras e provedores de cuidado	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
	K42 – Co-responsabilidade do cuidado da família	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
K50 - Promover e apoiar a	K51 - Promover e apoiar a Igualdade	\$240.533,32	\$153.987,46	\$566.943,27	\$461.392,69

Igualdade de Oportunidades de acesso ao trabalho	de Oportunidades de acesso ao trabalho				
	K52 - Promover e apoiar a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento pessoal e profissional	\$0,00	\$0,00	\$27.403.569,24	\$9.578.665,26
K60 - Promover e facilitar o acesso aos recursos financeiros e não financeiros	K61 - Promover e facilitar o acesso aos recursos financeiros e não financeiros	\$946.078,32	\$638.703,73	\$676.451,27	621776,87
K70 - Promover e apoiar o acesso a recursos para procurar ações de desenvolvimento sustentável	K71 Promover e apoiar o acesso a recursos para procurar ações de desenvolvimento sustentável	\$0,00	\$0,00	\$10.177,97	\$3.331,95
K80 - Promover e apoiar os conhecimentos ancestrais	K81 - Promover e apoiar os conhecimentos ancestrais	\$81.018,24	\$17.494,07	\$51.578,00	\$41.582,60
Total Função K – Igualdade de Gênero		\$19.671.667,09	\$16.333.023,94	\$54.749.261,08	\$34.416.413,45

Fonte: Sítio do Ministério das Finanças do Equador (www.finanzas.gob.ec), Reportes de Equidad. Elaboração Própria. Valores correntes.

A não atribuição de recursos a essas funções orçamentárias não indica necessariamente a ausência de ações destinadas a apoiar provedores/as de cuidado. Conforme já discutido anteriormente, durante esse período foram implementadas políticas, diretrizes e metas do Plano Nacional do Bem Viver 2009-2013 relacionadas com a promoção desses direitos. No relatório de análise da aplicação da Função K, elaborado pelo Ministério das Finanças sobre o ano de 2010, relata-se que não houve nenhum registro de recursos na função K40. O documento ainda aponta que poderiam ter sido registrados nessa categoria os pagamentos feitos para a Bolsa “*Joaquín Gallegos Lara*”, concedida a cuidadores/as de pessoas com deficiência (EQUADOR, 2010c, p. 19). É possível que, da mesma forma, outros recursos destinados a apoiar provedores/as de cuidado não tenham sido registrados na “Função K”.

De toda forma, é possível inferir a partir da ausência de recursos nessas categorias que mesmo havendo ações governamentais relacionadas à promoção do cuidado, o não-registro

sinaliza a pouca prioridade dada à visibilização desses recursos, e também ao possível desconhecimento de gestores/as públicos/as sobre o que tais ações significam.

Na análise sobre a aplicação da Função K, elaborada pelo Ministério das Finanças sobre o ano de 2011, a ausência dos recursos atribuídos às funções relacionadas ao cuidado não está tão explícita, porém uma análise importante é feita sobre os recursos que estão registrados na função K: o relatório destaca que a quantia de recursos registrados na Função K não deve ser entendida como a quantidade efetivamente destinada às atividades que buscam reduzir as desigualdades de gênero. Assim, entende que a utilização da Função K e, portanto, os resultados que se obtiveram até então deveriam ser considerados como “um processo de adaptação institucional, que faz do processo orçamentário um exercício diferente do tradicional, porque exige pensar nos problemas ou situações que se quer enfrentar, a quem se busca atender, como serão gastos os recursos e o que se pretende alcançar.” (MINISTERIO, 2011, p. 29, tradução nossa). O relatório evidencia a necessidade de se ir além do aspecto orçamentário, com elementos qualitativos para se proporem estratégias efetivas à promoção da igualdade.

É possível identificar uma significativa mudança no ano seguinte, com a introdução do Classificador COGPIG – que contempla mais categorias e mais subcategorias do que a Função K. Com isso, pode-se ver que em 2012 houve atribuição de recursos às categorias relacionadas aos temas de cuidado e mais recursos atribuídos a outros temas, como se pode ver pela tabela abaixo:

Tabela 5 – Recursos Alocados e Executados segundo Classificador de Orientação do Gasto em Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG) (2012) (em US\$)

Categorias	Alocado 2012	Executado 2012
01.01.01.00 – Promoção da Autonomia e Empoderamento da Mulher no Marco da Economia Social e Solidária	\$158.112.154,62	\$149.027.665,50
01.01.02.00 – Promoção, Garantia e Geração de Igualdade de Oportunidades e Condições de Trabalho	\$164.291.790,06	\$150.735.017,50
01.01.03.00 – Promoção e Desenvolvimento de Sistemas de Cuidado e Corresponsabilidade	\$145.618.764,85	\$139.706.759,54
01.01.04.00 – Promoção e Garantia do Direito à Participação Social e Política e o Exercício da Cidadania	\$31.273.734,73	\$26.437.501,30

01.01.05.00 – Promoção e Garantia de uma Vida Livre de Violência	\$109.991.534,43	\$105.723.629,16
01.01.06.00 – Promoção, Proteção e Garantia do Direito à Saúde	\$136.027.984,40	\$115.365.638,99
01.01.07.00 – Proteção e Garantia do Direito à Educação	\$415.051.573,51	\$347.378.944,24
01.01.08.00 – Promoção do Acesso a Recursos para Procurar Ações de Desenvolvimento Sustentável	\$9.884.302,60	\$8.586.198,55
01.01.09.00 – Reconhecimento e Promoção dos Saberes e Conhecimentos Ancestrais	\$50.004.150,50	\$46.448.530,24
01.01.10.00 – Promoção e Garantia do Direito das Mulheres à Recreação e Uso de Espaços Públicos em Condições de Igualdade	\$123.313.346,65	\$114.904.550,62
01.01.11.00 – Promoção, Garantia e Desenvolvimento de Institucionalidade e Políticas Públicas com Equidade de Gênero	\$1.344.701.458,73	\$1.281.916.646,30
TOTAL	\$2.688.270.795,08	\$2.486.231.081,94

Fonte: Sítio do Ministério das Finanças do Equador (www.finanzas.gob.ec), Reportes de Equidad. Elaboração Própria. Valores correntes. Grifos nossos.

Em uma visão geral, observa-se que os montantes executados em 2012 para as duas categorias selecionadas para análise (que serão chamados, a partir daqui, de “Trabalho” e “Cuidado”) representam, juntas, pouco mais de 10% do total registrado para a igualdade de gênero: dos 2,4 bilhões de dólares registrados para a igualdade de gênero em 2012, cerca de 6,06% (150 milhões de dólares) foram executados em atividades relacionadas à categoria “Trabalho”, enquanto 5,62% (139 milhões de dólares) foram executados em atividades classificadas como “Cuidado”. Essa proporção é importante de ser observada, em especial quando comparada a outras categorias: por exemplo, cerca de metade dos recursos foram registrados, em 2012, para a “Promoção, garantia e desenvolvimento de institucionalidade e políticas públicas com equidade de gênero” (1,2 bilhão de dólares); o segundo maior montante foi registrado na categoria relacionada ao Direito à Educação (347 milhões de dólares); e em seguida vêm os recursos registrados nas categorias relacionadas ao trabalho (150 milhões de dólares), ao empoderamento da mulher (149 milhões de dólares) e ao cuidado (139 milhões de dólares).

Quando se observam as duas categorias (Trabalho e Cuidado) desagregadas, é possível

ter um cenário mais próximo de quais são as prioridades e montantes investidos nas ações governamentais para tais finalidades:

Tabela 6 – Recursos Executados nas Categorias e Subcategorias do COGPiG “Trabalho” e “Cuidado” (2012) (em US\$)

Categoria	Subcategoria	Executado 2012
01.01.03.00 – Promoção e Desenvolvimento de Sistemas de Cuidado e Corresponsabilidade	01.01.03.01 – Desenvolvimento e promoção de centros de cuidado infantil e serviços de apoio escolar	\$63.959.011,41
	01.01.03.02 – Desenvolvimento e promoção de serviços de cuidado de pessoas com capacidades especiais, idosas, pessoas dependentes e pessoas afetadas por enfermidades (incluídas as catastróficas)	\$55.721.674,19
	01.01.03.04 – Geração de ações que promovam a corresponsabilidade no trabalho produtivo e nas relações familiares e pessoais	\$20.026.073,94
	TOTAL	\$139.706.759,54
01.01.02.00 – Promoção, Garantia e Geração de Igualdade de Oportunidades e Condições de Trabalho	01.01.02.01 – Promoção e garantia do exercício dos direitos laborais	\$67.737.695,71
	01.01.02.02 – Promoção e garantia do exercício do direito à seguridade social	\$606.791,91
	01.01.02.03 – Promoção de condições e ambientes de trabalho seguro, saudável e não-discriminatório	\$66.375.825,58
	01.01.02.04 – Promoção de incentivos às instituições públicas e privadas que apliquem medidas de igualdade de gênero e geração de emprego digno para as mulheres	\$16.014.704,30
	TOTAL	\$150.735.017,50
Total Orçamento Igualdade de Gênero 2012		\$2.486.231.081,94
% TRABALHO/TOTAL		6,06%
% CUIDADO/TOTAL		5,62%

Fonte: Sítio do Ministério das Finanças do Equador (www.finanzas.gob.ec), Reportes de Equidad. Elaboração Própria. Valores correntes.

Para a categoria “Cuidado”, observa-se que a maior parte dos recursos foi destinada à construção de centros de cuidado infantil e serviços de apoio escolar, seguida pelo desenvolvimento de serviços de cuidados de pessoas com capacidades especiais. Um montante menor foi registrado na geração de ações que promovam a corresponsabilidade entre trabalho produtivo e nas relações familiares e pessoais. E não houve alocação de nenhum recurso para a subcategoria 01.01.03.03 – Mecanismos de compensação e apoio a provedoras e provedores de cuidado, que incluiria o apoio à instalação de centros de serviços domésticos (como restaurantes, lavanderias, serviços de limpeza etc).

Já na Categoria “Trabalho”, a subcategoria que se relaciona à compensação (via Seguridade Social) do trabalho reprodutivo e de cuidados foi a que teve os menores recursos executados, cerca de 600 mil dólares em 2012 (01.01.02.02 Promoção e garantia do exercício do direito à seguridade social).

O passo seguinte à observação dos recursos seria retornar ao Plano Nacional de Igualdade, Não-Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas para verificar quais foram as ações previstas dentro de cada uma das subcategorias. Ainda, seria importante obter informação sobre o cumprimento do plano por meio da análise de indicadores e metas que apontassem para os resultados obtidos. No entanto, como foi mencionado no capítulo anterior, o plano não foi detalhado em ações, metas e indicadores – de forma que o monitoramento de seu cumprimento fica restrito apenas ao acompanhamento dos recursos. Este é um dos impeditivos, segundo Albuja (2013), à transparência e ao monitoramento pela população.

Disso deriva outro limitante para o monitoramento orçamentário, que é o nível de agregação da informação disponível. As planilhas disponíveis no sítio do Ministério das Finanças dizem respeito apenas aos recursos desagregados por categorias, subcategorias e órgãos responsáveis. Para a obtenção de maior detalhamento sobre as atividades realizadas no âmbito de cada categoria/subcategoria, é preciso dirigir-se ao Ministério das Finanças, ou eventualmente às instituições governamentais que registraram os recursos no Classificador.

Por fim, é importante observar que apesar dos esforços do Ministério das Finanças em produzir informação e disponibilizar relatórios periódicos de execução dos gastos segundo o Classificador, na própria página do Ministério das Finanças a informação sobre o recorte de gênero está “recortada” em uma seção específica. Assim, para as consultas que são feitas em relação ao Orçamento Geral do Estado, não aparecem as informações sobre o montante dos recursos destinados à promoção da igualdade de gênero. A Função K – embora tivesse limitações metodológicas – constava dos relatórios gerais do Ministério das Finanças. Já para ter acesso à informação do classificador, é preciso acessar uma área específica do sítio do Ministério das Finanças, intitulada “Estatísticas Fiscais” e em seguida a seção “Relatórios de Equidade”.

Por isso, a observação das ferramentas permite visualizar onde estão situadas as prioridades em termos de políticas. O passo a seguir, indispensável para a continuação desse processo, é qualificar a informação – ou seja, que os recursos registrados no Classificador reflitam, de fato, aquilo que está sendo alocado e executado para a redução das desigualdades

de gênero no país (ALBUJA, 2013; EQUADOR, 2012a, 2012b).

Dados os objetivos deste estudo, bem como as limitações na disponibilidade de informações sobre resultados do Plano de Igualdade, Não-Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas, a análise a seguir considera alguns indicadores do Plano Nacional do Bem Viver 2009-2013, para observar em que medida as metas mais diretamente relacionadas com a corresponsabilidade pelo trabalho de cuidado estão sendo (ou não) atingidas.

4.4 Fechando o ciclo: breves considerações sobre o progresso rumo ao cumprimento das metas

Conforme o levantamento feito anteriormente, foram identificados alguns indicadores mais diretamente relacionados às políticas orientadas à redução das desigualdades no campo do trabalho das mulheres – em especial, o trabalho reprodutivo. Como foi colocado anteriormente, no Plano de Igualdade, Não-Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas (2010-2014) as linhas estratégicas não apontam para indicadores ou metas. Estas são encontradas apenas no Plano Nacional para o Bem Viver (2009-2013):

Uma das metas era alcançar 40% de pessoas com seguro social até o ano 2013. Segundo os indicadores disponíveis no site de monitoramento do Plano Nacional para o Bem Viver (2009-2013) a cobertura de seguro social (seguro-saúde) subiu de 24% em 2008 para 36,13% em Junho de 2013. Considerando-se a população total, os resultados chegaram perto do estimado. É preciso observar, no entanto, que os critérios estabelecidos pela meta são muito genéricos, não restringindo a observação (e portanto, a aferição dos resultados) ao número de pessoas incluídas no seguro social por realizarem trabalhos de cuidado. Por esse motivo é possível apenas fazer uma inferência a partir dos dados relativos à inclusão de mulheres no seguro social: para elas, a cobertura subiu de 20,81% em 2008 para 30,92% em Junho de 2013. Enquanto para os homens, a cobertura passou de 28,35% em 2008 para 41,71% em 2013 (SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN, s.d.). Portanto, embora a cobertura geral tenha aumentado, observa-se que persiste um desequilíbrio de gênero, considerando que as mulheres ainda têm menos acesso ao seguro social do que os homens.

De forma complementar podem-se observar os indicadores relacionados à outra meta relacionada do PNBV, que é a meta que previa chegar à paridade total (entre mulheres e homens) em horas dedicadas ao trabalho reprodutivo até o ano 2013.

Esses dados podem ser analisados a partir da Pesquisa Nacional de Uso do Tempo, que é realizada pela CDT e pelo Instituto Nacional de Estatísticas do Equador (INEC). Os dados foram coletados em 2007, 2010 e 2012, o que viabiliza uma análise sobre como a população (segundo seu estrato social, pertencimento étnico, sexo, características do lar e área de residência -urbana ou rural) distribui seu tempo, e em que proporção esse tempo se destina a realizar certo tipo de atividades, e com que finalidade; isso tem permitido que se conheça em detalhe a participação diferenciada de homens e mulheres nas diversas atividades da esfera doméstica e reprodutiva.

Segundo os dados da Pesquisa, a situação em 2007 estava da seguinte forma: em média por semana, as mulheres dedicavam 2,8 vezes mais tempo que os homens a tarefas domésticas e 2,4 vezes mais tempo ao cuidado de filhas/os, independente do fato de trabalharem fora do lar. Isto implica que, se se considerasse a carga global de trabalho (produtivo e reprodutivo), de acordo com dados da pesquisa de Uso do Tempo em 2007, as mulheres trabalhavam 15 horas mais que os homens por semana (INEC, [2008]).

Em 2012, a diferença da carga de trabalho global (produtivo e reprodutivo) aumentou: as mulheres passaram a trabalhar 17h42 a mais por semana do que os homens. Nesse mesmo ano, identificou-se que os homens estavam destinando 6 horas semanais às atividades domésticas, enquanto as mulheres dedicavam três vezes mais tempo (24 horas e 6 minutos) que os homens nas mesmas atividades domésticas. Já quanto ao cuidado de pessoas, os homens dedicavam em 2012 um total de 5h20 a essas atividades, enquanto as mulheres dedicavam 8h56, uma diferença de 3 horas e 36 minutos a mais para as mulheres (INEC, [2013]).

A análise desses dois indicadores não exaure, obviamente o debate sobre as políticas públicas que estão sendo implementadas para a corresponsabilidade no cuidado no Equador. Todavia, ela sinaliza a possibilidade de que os recursos indicados no orçamento pelo Classificador COGPIG podem não estar sendo suficientes para a redução das desigualdades nesse aspecto. Como foi observado anteriormente, em 2010 e 2011 não houve registro de recursos alocados para as duas categorias relacionadas às atividades de cuidado.

Em 2012 houve o registro de montantes nessas categorias, no entanto apenas no que se referia ao cuidado com crianças e pessoas com necessidades especiais. É importante ressaltar que não houve registro de qualquer gasto para criação de equipamentos sociais (por exemplo, restaurantes públicos, lavanderias etc), que são importantes para reduzir o tempo de trabalho reprodutivo das mulheres.

Por tudo isso, a análise dos indicadores permite inferir que, mesmo havendo uma orientação estabelecida na Constituição para o Bem Viver e uma abordagem mais igualitária no que se refere à responsabilização pelo trabalho de cuidado, há ainda uma tímida inclusão dessas medidas em planos de políticas públicas e também tímidos investimentos de recursos públicos no período considerado (2010-2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho, apresentou-se a hipótese de que os processos de mobilização social durante a revisão da Constituição do Estado do Equador, a definição de um projeto de desenvolvimento pautado no conceito de “Bem Viver” e a condução de uma auditoria da dívida pública ensejaram condições favoráveis às iniciativas de redistribuição com enfoque de gênero naquele país. Para verificação dessa hipótese, buscou-se inicialmente identificar quais demandas de igualdade de gênero (em termos de redistribuição e reconhecimento) foram pautadas e quais foram atendidas pelo Estado.

Como foi discutido no capítulo 3, as demandas por justiça de gênero têm sido desde os anos 1980 incorporadas ao Estado equatoriano. As demandas que encontraram maior permeabilidade no Estado foram aquelas relacionadas ao reconhecimento em termos de gênero, na definição de Nancy Fraser (1997). As demandas por redistribuição, historicamente, foram relegadas ao segundo plano ou ignoradas, uma vez que conflitavam com as prioridades do Estado, que naquele momento encontrava-se em processo de reorientação do fundo público para prioridades mais relacionadas à estabilização macroeconômica e ao mercado do que à garantia de políticas públicas.

Por outro lado, foi justamente o fato de o Estado “dar as costas” para as mulheres – no processo de degradação das condições de vida provocado pelo ajuste estrutural – que engendrou mobilizações contestatórias dos movimentos de mulheres. No capítulo 3 foi possível observar que foi a partir das décadas de 1980 e 1990 que os movimentos de mulheres se mobilizaram com mais intensidade e pautaram do Estado um papel mais redistributivo, embora tais demandas não tenham encontrado ressonância no Estado.

De toda forma, é importante reconhecer que esse acúmulo das lutas dos movimentos de mulheres e feministas contribuiu para muitos ganhos políticos, sobretudo a partir de 1997 com a reformulação da Constituição bem como com a concessão de status de partido político aos movimentos de mulheres; a construção dos Planos de Igualdade de Oportunidades, a partir do ano de 1996; a criação do Conselho Nacional da Mulher (CONAMU) em 1997 dentro da estrutura da Presidência da República; e a conquista de mais de vinte legislações para o enfrentamento das desigualdades de gênero entre 1995 e 2000 (LIND, 2005). Por outro lado, demandas fundamentais como a equidade em termos de autonomia econômica e o investimento de recursos nas políticas de promoção da igualdade de gênero tiveram pouca

ressonância nas ações do Estado. Por esse motivo, só é possível compreender que, historicamente, houve uma *inclusão seletiva* pelo Estado das demandas de igualdade de gênero pautadas pelos movimentos de mulheres no Equador.

Esse acúmulo político impactou sobretudo no processo constitucional de 2007, no qual a incidência dos movimentos de mulheres teve como ponto de partida os avanços que já haviam sido obtidos na Constituinte de 1997/1998 e, portanto, adotaram a estratégia de partirem dali para demandarem mais direitos. A presença das mulheres nas discussões sobre os aspectos econômicos da Constituinte de 2007 foi uma estratégia fundamental, que resultou por exemplo no reconhecimento do trabalho de cuidado humano como trabalho produtivo (art. 333) e contribuiu para a conquista dos Direitos ao Bem Viver. Esse conjunto de direitos foi um ganho político significativo, uma vez que mudou os termos em que o desenvolvimento é entendido pelo Estado, servindo também de “guarda-chuva” para um conjunto de direitos, inclusive à igualdade de gênero. Outro ganho estratégico no processo Constituinte de 2007 foi a inclusão da obrigatoriedade de o Estado prever políticas, programas e recursos para a promoção da igualdade de gênero.

Com relação especificamente ao marco geral do Bem Viver, incluso no Plano Nacional do Bem Viver 2009-2013, observou-se neste estudo que o discurso estatal passou a incorporar de forma inequívoca a necessidade de promover uma redistribuição – inclusive em termos de gênero. No entanto, mesmo considerando que o PNBV trouxe uma importante conexão entre os aspectos econômico e social, trata-se de uma janela bastante ampla de direitos que podem favorecer a igualdade de gênero, mas para isso depende também de uma interpretação e de uma disputa, pelos movimentos de mulheres, dos sentidos do Bem Viver para a igualdade de gênero, bem como da sua tradução em políticas públicas que reflitam as mudanças que se pretende observar em relação à maior igualdade entre mulheres e homens. Inclusive, a existência de poucas análises ou discussões publicadas sobre o Bem Viver na perspectiva de gênero pode ser um indicativo disso.

No caso da auditoria e renegociação da dívida pública, considera-se que foi um momento estratégico de posicionamento do Estado em contestação à forma desigual pela qual o fundo público estava sendo distribuído. A partir dos levantamentos realizados foi possível identificar que houve um impacto imediato na destinação do fundo público para a dívida, ou seja, houve redução do montante pago em juros da dívida naquele mesmo ano e no ano seguinte. No entanto a observação do Orçamento Geral do Estado não permitiu concluir que esses recursos foram destinados às políticas sociais, pois não se identificou uma mudança

significativa em termos do aumento da proporção de recursos do Orçamento Geral do Estado destinados às áreas mais relacionadas às políticas sociais (Bem-Estar, Saúde, Educação, Habitação).

Portanto, a hipótese levantada no início deste trabalho pôde ser confirmada. Identificou-se que os processos acima descritos criaram condições favoráveis à promoção de uma mudança na forma de o Estado incorporar as questões de gênero, que se refere à capacidade de reconhecer as desigualdades existentes em termos de redistribuição e de propor iniciativas para reduzi-las. Destaca-se que o reconhecimento do trabalho de cuidado como um trabalho produtivo, e como decorrência disso a proposição de ações de redistribuição do cuidado entre Estado, homens e mulheres; e além disso, a obrigação de se preverem recursos para a promoção da igualdade de gênero foram as duas iniciativas que se pôde observar nesse sentido.

No que se refere à construção das metodologias de Orçamentação com Enfoque de Gênero no Equador (Função K – Igualdade de Gênero e Classificador - COGPIG), este estudo não encontrou evidência de que os movimentos de mulheres tenham participado no processo de definição e implementação das ferramentas. Os avanços em relação à inclusão de gênero no orçamento tiveram mais a ver diretamente com as articulações entre Organismos Internacionais (em especial a ONU Mulheres) e o Governo Equatoriano (em especial o CONAMU e posteriormente o Ministério das Finanças) para a consecução de um dos itens da pauta do Plano de Ação de Beijing do que, especificamente, uma demanda dos movimentos de mulheres no Equador. De toda forma é fundamental reconhecer que esse processo só foi frutífero dentro do contexto político criado pela mobilização dos movimentos de mulheres, juntamente com movimentos indígenas e movimentos sociais de esquerda para a mudança de perspectiva do Estado. Pode-se entender, portanto, que os movimentos de mulheres construíram um cenário favorável a essa mudança, ainda que não a tenham protagonizado.

Dado que o presente estudo foi conduzido no ano de 2013, ou seja, três anos após o início da implementação das ferramentas de gênero no orçamento, as considerações elaboradas a partir deste estudo refletem um processo ainda recente, mas são capazes de apontar para limites e possibilidades no que se refere à experiência analisada.

Destaca-se inicialmente uma observação feita durante as visitas *in loco* para coleta de informações no Equador: muitos/as funcionários/as públicos/as, ao serem perguntados/as sobre documentos que se relacionavam à incorporação de gênero no orçamento, fizeram referência imediata à Constituição de 2008 e aos mecanismos de igualdade de gênero ali

inscritos. Em seguida, fizeram referência à efetivação dessas mudanças como processos, enfatizando o caráter de transição em que se encontravam os órgãos públicos na implementação dessas medidas.

De fato, observou-se que ainda não foi possível alcançar o que se pretendia com a inclusão dos mecanismos de gênero no orçamento – que, segundo o discurso oficial, seria a identificação dos recursos alocados para a redução das desigualdades. Seja pelo pequeno número de órgãos públicos que estão utilizando as ferramentas (26 contra 141 que ainda não o fazem), seja pela qualidade da informação provida. O estudo de Albuja (2013) confirma que em muitos casos os recursos registrados não correspondem aos recursos que de fato são direcionados à igualdade de gênero, e por outro lado as análises técnicas elaboradas pelo Ministério das Finanças registram que nem todos os recursos orientados à promoção da igualdade de gênero no país estão sendo registrados no Classificador (COGPIG).

Possivelmente a maior contribuição da implementação desses mecanismos no Equador tenha sido situar uma questão nova no âmbito das finanças públicas – ou seja, o gênero no orçamento público – como um elemento a ser considerado, codificado e analisado. A criação e “gestão” das ferramentas pelo Ministério das Finanças ajudou a levantar, junto aos demais Ministérios, a reflexão sobre os gastos que vêm realizando, e se esses gastos contribuem para a promoção da igualdade.

Por outro lado a análise dessas ferramentas também revela a importância da conexão entre o planejamento e o orçamento. Assim, compreende-se que o orçamento é um instrumento para a visibilização das prioridades adotadas, ou como uma janela que revela as disputas em torno dos recursos públicos e de sua distribuição. Mas a mera alteração das ferramentas do orçamento não impacta em alterações nas relações de poder ou nas prioridades políticas. E, embora o orçamento seja um aspecto fundamental na implementação de políticas públicas, a mera informação sobre os recursos públicos investidos não revela, por si só, em que medida as desigualdades de gênero estão sendo reduzidas pela aplicação daqueles recursos. Nesse sentido, os exemplos analisados permitiram a observação sobre o quão fundamental é o planejamento com enfoque de gênero, tendo em conta que mesmo o Plano de Igualdade, Não Discriminação e Bem Viver para as Mulheres Equatorianas (2010-2014) não dispõe de ações específicas para implementação dos órgãos públicos, e tampouco de metas e indicadores para seu monitoramento.

Tal processo pode ser compreendido com base nas reflexões de Herrera (2001) sobre a incorporação da perspectiva de gênero no Estado Equatoriano: entende-se que houve (e segue

havendo) um trânsito entre a definição e redefinição de demandas e de políticas públicas, num processo de tradução complexa e imperfeita pelo Estado, a partir das demandas que lhe são apresentadas pela sociedade.

Por fim, nessa mesma linha, é importante assinalar dois elementos: o primeiro é que as evidências obtidas a partir do estudo apontam que a ferramenta não tem sido apropriada pelos movimentos de mulheres; identificou-se que em grande parte o acompanhamento da implementação tem sido feito pelos próprios órgãos públicos e Ministérios, bem como pela Assembleia Nacional. Embora tenha havido esforços de mobilização para participação das mulheres em nível subnacional, é preocupante o fato de que em nível nacional não existe um monitoramento e controle democrático a partir dos movimentos sociais.

Além disso é importante assinalar que, embora o Bem Viver esteja inscrito constitucionalmente como um conjunto de direitos, os Planos Nacionais que efetivamente apontam para as ações a serem concretizadas no marco do Bem Viver são elaborados a cada quatro anos, de forma participativa. Assim uma das questões importantes a se pontuar nesse sentido é que, embora o Bem Viver se configure em uma oportunidade para a ampliação de direitos, a disputa deve ser feita pelos movimentos de mulheres em relação à tradução do Bem Viver em ações para a igualdade de gênero.

Sob esses dois elementos reside a compreensão de que as políticas públicas (incluídas aí as políticas sociais e as políticas de igualdade de gênero) são produtos de demandas e lutas frente ao Estado, que as traduzem em leis, políticas e planos. Foi nessas disputas que se forjaram as mudanças que impactaram numa mudança da noção liberal de “igualdade de oportunidades” para um conceito de “igualdade e não-discriminação”, inscrito no marco do Bem Viver. Isso aponta para a possibilidade de uma tradução do Bem Viver em políticas de igualdade de gênero a partir de outros valores e outros referenciais, com um potencial para ir além da visão “cosmética” de gênero e promover a igualdade também por meio da redistribuição.

Espera-se, assim, que futuros estudos possam analisar de forma mais aprofundada os resultados da incorporação dessa nova visão de Bem Viver e em que medida ela se traduziu em maior igualdade de gênero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADITAL. **Movimentos sociais preparam levante contra Lucio Gutiérrez.** Agência de Informação Frei Tito para a América Latina, Fortaleza, 2003. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=10393>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

_____. **Oposição ao presidente Lucio Gutiérrez se acirra no Equador.** Agência de Informação Frei Tito para a América Latina, Fortaleza, 2004. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=10498>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

AGUILAR, Pablo Dávalos. **Marco teórico de la deuda externa ecuatoriana y análisis de la deuda multilateral.** Quito: Comisión de Investigación de la Deuda Externa, 2006.

ALBUJA, Lorena Barba. **Evaluación cualitativa del uso del Catálogo de Orientación del Gasto en políticas de igualdad para hacer visible la inversión para la igualdad de género en Ecuador. Años 2012 y 2013.** Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO – Argentina), 2013.

ALMEIDA, María Dolores. **Proceso presupuestario en Ecuador.** [S.l.: s.n.], 2007.

_____. **Evaluation of progress in the implementation of the agreed conclusion of CSW 52 on Financing for gender equality and the empowerment of women.** Quito: Ministerio de Finanzas del Ecuador. [S.l.: s.n.], 2012.

ALVAREZ, Sonia. Advocating feminism: The Latin American Feminist NGO'Boom'. **International Feminist Journal of Politics**, v.1, n.2, p. 181-209, Sept. 1999.

_____. Translating the global: effects of transnational organizing on local feminist discourses and practices in Latin America. **Cadernos de Pesquisa PPGSP/UFSC**, n. 22, out. 2000.

_____. Neoliberalismos y trayectorias de los feminismos latinoamericanos. **América Latina en Movimiento**, Quito, a. 37, out. 2013.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. **Snowball** (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. Trabalho apresentado no X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2014.

BANDEIRA, Lourdes. Relações de gênero, corpo e sexualidade. In: GALVÃO, Loren; DÍAZ, Juan (Orgs.). **Saúde sexual e reprodutiva no Brasil.** São Paulo: Hucitec: Population Council, 1999.

_____. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:** avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: CEPAL, SPM, 2005.

BANDEIRA, Lourdes; VASCONCELOS, Márcia. **Equidade de gênero e políticas públicas:** reflexões iniciais. Brasília : AGENDE, 2002

BARRETO, Pedro Henrique. História - Bretton Woods. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, a. 6, n. 50, maio 2009.

BBC Brasil. Presidente deposto do Equador volta do exílio e é preso. **BBC Brasil**, Brasília, 15 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2005/10/051015_gutierrezfn.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2013

BEHRING, Elaine. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2004.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et. al. **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011

BIRGIN, Haydée. Políticas con perspectiva de género o el género como política? In: **Debate Feminista: Heridas, muertes y duelos**, México, n. 28.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. São Paulo: Cortez, 2009.

CARLOTO, Cássia Maria. Metodologia de avaliação de políticas sociais: a inclusão da perspectiva de gênero. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 14, jan./jun. 2004.

CARVALHO, Carlos. Dívida pública: um debate necessário. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz; MICHEL, Renaut (Orgs). **Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole, 2005. p. 379-400.

CEPAL. **Balance preliminar de las economías de América Latina y Caribe (2011)**. Santiago: CEPAL, 2012.

_____. **Balance preliminar de las economías de América Latina y Caribe (2012)**. Santiago: CEPAL, 2013.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. p. 35-68.

CISNE, Mirla. **Gênero, divisão sexual do trabalho e Serviço Social**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

COELLO, Raquel. **Experiencias de presupuestos com enfoque de género en America Latina: una mirada desde la economía feminista**. [S.l.: s.d.]. Disponível em: <<http://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economiafeminista/documentos/Area2/>>

Raquel_Coello.pdf >. Acesso em: 09 out. 2011

COMISIÓN DE TRANSICIÓN HACIA EL CONSEJO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO. **Objetivos**. Quito: Comisión de Transición, s.d. Disponível em: <<http://www.comisiondetransicion.gob.ec/nosotros/objetivos.html>>. Acesso em: 10 abr. 2013

COMISIÓN PARA LA AUDITORIA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO DEL ECUADOR. **Informe final de la auditoria integral de la deuda Ecuatoriana**. Quito: Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, 2008.

COMITÉ PARA LA ANULACIÓN DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO (CADTM). **Ecuador en la encrucijada. Abolir la deuda para liberar el desarrollo humano**. Quito: Abya-Yala, 2009.

_____. **O exemplo da moratória equatoriana**. S.l., 2011. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/O-exemplo-da-moratoria-equatoriana>>. Acesso em: 09 out. 2011.

CONAMU. **Los derechos de las mujeres em la nueva Constitución de la República del Ecuador**. Quito: CONAMU, 2008.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS (ECOSOC). **Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes of the United Nations system**. Nova York: ECOSOC, 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/main.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

CRESPO, Santiago Ortiz; MAYORGA, Fernando. **Movimientos Sociales, Estado y Democracia en Bolivia y Ecuador en el tránsito del neoliberalismo al postneoliberalismo**. *Revista Íconos*, Quito, n. 44, p. 11-17, set. 2012.

DUMONT, Anne Pérotin. **El género en Historia**. Londres: School of Advanced Study, London University, 2001. Disponível em: <<http://sas-space.sas.ac.uk/242/>>. Acesso em: 05 jun. 2014.

ECUADOR avanza hacia la plena incorporación de la “Función K”. Quito: 2010. Disponível em: <<http://www.unifemandina.org/noticias-ecuador/352-el-estado-de-ecuador-da-pasos-hacia-la-plena-incorporacion-de-la-funcion-k-equidad-de-generoen-sus-presupuestos.html>>. Acessos em: 20 ago. 2011 e 10 out. 2011.

EQUADOR. Banco Central do Equador. **La deuda externa del Ecuador**. Quito: Corporación Editora Nacional, 1981.

_____. Consejo Nacional de la Mujer. **Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres ecuatorianas (2005-2009)**. Quito: CONAMU, 2004

_____. Ministerio de Economía e Finanzas. **Cuenta Ahorro Inversión y Financiamiento. Gobierno Central: presupuesto: 2005**. [S.l: s.n]

_____. **Constitución Política del Ecuador (2008)**. Quito: s.d, 2008

_____. **Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)**. Quito: s.d., 2009a.

_____. Ministerio de Finanzas del Ecuador. **Cuenta ahorro inversión y financiamiento: consolidado**. [S.l: s.n], 2009b.

_____. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). **Mujeres y hombres del Ecuador en cifras**. Quito: INEC, 2010a.

_____. Ministerio de Finanzas. **La equidad de género en la pro forma del Presupuesto General del Estado 2011**. Quito: [s.n], 2010b

_____. Ministerio de Finanzas. **Análisis de la aplicación de la función K: recursos dirigidos a la equidad de género en el año 2010**. Quito: [s.n], 2010c

_____. **Cuaderno de trabajo “Plan de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las mujeres ecuatorianas: marco conceptual, ruta metodológica y estrategia de transversalización, 2010 -2014**. Quito: Comisión de Transición hacia el Consejo Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género, 2011a.

_____. Ministerio de Finanzas. **Nota introductoria al registro de recursos em género**. [S.l: s.n], 2011b

_____. Ministerio de Finanzas. **Incorporación del enfoque de género en el presupuesto general del Estado: sistematización de la experiencia de la incorporación del enfoque de género en el Ministerio de Finanzas del Ecuador**. Quito: [s.n.], 2012a.

_____. Ministerio de Finanzas. **Informe anual sobre ejecución presupuestaria correspondiente a reducción de brechas de equidad de género, 2012**. Quito: [s.n.], 2012b.

_____. Ministerio de Finanzas. **Definición de términos y conceptos claves de género**. [S.l: s.n, s.d.]

ENRIQUEZ, Corina Rodríguez. Análise Econômica para a Igualdade: as contribuições da Economia Feminista. In: JÁCOME, Márcia Laranjeira; VILLELA, Shirley. **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos**. Brasília: ONU Mulheres, 2012.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001.

FEDAEPS. **Nuevos sentidos y escenarios en la celebración de las mujeres: America Latina en movimiento**, 2012. Disponível em: <<http://alainet.org/active/53900>>. Acesso em: 12 set. 2013.

FERNANDES, Fernando Manuel Bessa. Considerações metodológicas sobre a técnica da observação participante. In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

FERNÁNDEZ, Blanca; PUENTE, Florencia. Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador. **Revista Íconos**, Quito, n. 44, p. 49-65, set. 2012.

FERRARI, Alfonso Trujillo. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGrawHill do Brasil, 1982.

FOOTE-WHYTE, William. Treinando a observação participante. In: ZALUAR, Alba. **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1975.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. São Paulo, Loyola, 1998.

FRASER, Nancy. ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista”. [S.l.: s.n.], 1997. Disponível em: <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Fraser%20cap1.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. New York: Verso Books, 2003

_____. O Feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 14, nº 2, 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/4505>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

GAMA, Andréa de Sousa. As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de Bem-Estar Social. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 41-68, jan/jun 2008.

GARCÉS, Rocío Rosero. Las Mujeres Ecuatorianas, la Constituyente y la Constitución. **Revista La Tendencia**, Quito, n. 5, maio 2007. Disponível em: <<http://www.rociorosero.com/PDF/MujeresConstitucion.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2008.

GUDYNAS, Eduardo. Bem Viver: germinando alternativas para o desenvolvimento. In: JÁCOME, Márcia Laranjeira; VILLELA, Shirley. **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos**. Brasília: ONU Mulheres, 2012.

GUÍA de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva (GEMGPE) – Ecuador. Organización de los Estados Americanos (OEA), 2011. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/gemgpe/ecuador/presupuesto.asp>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

GUZMÁN, Virginia; MONTAÑO, Sonia. **Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)**. Santiago: CEPAL, 2012. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/48257/P48257.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/mujer>>

/tpl/top-bottom.xslt>. Acesso em: 20 nov 2013.

HANNAN, Carolyn. **Gender mainstreaming: some experience from the United Nations**. Berna: 2003. Disponível em: <www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2003/SwissGM_20Jun2003.pdf>. Acesso em: 10 out 2013.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HERRERA, Gioconda. El género en el Estado: entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía. **Revista Íconos**, Quito, n. 11, jul. 2001.

HERRERA, Rémy. **Avances revolucionarios en America Latina**. Quito: FEDAEPS, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A Questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Vitória, a. 2, n. 3, 2004.

_____. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana M. M.; MIOTO, Regina C. T. (Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

IANNI, Otávio. **Construção de categorias**. Transcrição de aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP – SP. São Paulo: [s.n.], 1986 (Mimeo).

ICRW. El Análisis de género de los presupuestos: donde los criterios y las acciones se conectan: resumen de antecedentes. In: UNIFEM. **Presupuestos con enfoque de género** Cidade do México, 2003 (Mimeo).

INEC. **Encuesta Uso del Tiempo. Ecuador 2007**. Quito: [s.n.], [2008]. Disponível em: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101001.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

INEC. **Encuesta de Uso del Tiempo 2012**. Quito: [s.n.], [2013]. Disponível em: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Uso_Tiempo/Presentacion_%20Principales_Resultados.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

JARAMILLO, Patrícia. **Los derechos de las mujeres en la nueva Constitución**. Quito: [s.n.], 2008. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-452.html>>. Acesso em 9 nov. 2013.

KABEER, Naila. **Realidades trastocadas: las jerarquias de genero en el pensamiento del desarrollo**. Barcelona: Paidós, 1998.

LEÓN, Irene. Ecuador: la tierra, el Sumak Kawsay y las mujeres. In: LEÓN, Irene (Org). **Sumak Kawsay/ buen vivir y cambios civilizatorios**. Quito: FEDAEPS, 2010

LEÓN, Magdalena (Org). **Mujeres y participación política: avances y desafíos en América Latina**. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.

_____. Entrevista a Magdalena León coordinadora de la REMTE sobre el Proceso de Ecuador. S.l.: **Periódico Mujeres en Red**, 2007. Disponível em: <<http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1266>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

LEÓN, Magdalena. El Buen Vivir: objetivo y caminho para outro modelo. **Revista La Tendencia**, Quito, 2008.

_____. Redefiniciones económicas hacia el buen vivir: un acercamiento feminista. [s.l.]: AWID, 2012. Disponível em: <http://www.forum.awid.org/forum12/es/2012/12/redefiniciones-economicas-hacia-el-buen-vivir-un-acercamiento-feminista/>. Acesso em: 10 jun. 2014.

LIND, Amy. Poder, Género y Desarrollo: las organizaciones populares de mujeres y la política de necesidades em Ecuador. In: LEÓN, Magdalena (Org). **Mujeres y participación política: avances y desafíos en América Latina**. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.

_____. Organizaciones de mujeres, reforma neoliberal y políticas de consumo en el Ecuador. In: HERRERA, Gioconda. **Antología de género**. Quito: FLACSO, 2001.

_____. **Gendered paradoxes: women's movements, state restructuring, and global development in Ecuador**. Philadelphia: Penn State University Press, 2005.

MACHADO, Ednéia Maria. Questão Social: Objeto do Serviço Social? **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 2, n. 1, jul./dez. 1999. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v2n1.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

MANN, Peter H. **Métodos de investigação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MARCHA MUNDIAL DE LAS MUJERES. **Mujeres ecuatorianas en la crisis economica: impactos, respuestas y demandas**. Quito: [s.n], 2000.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1971.

MESZÁROS, István. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOLYNEUX, Maxine. **Hidden histories of gender and the state in Latin America**. Duke University Press Books, 2000.

_____. **Movimientos de mujeres en América Latina: estudio teórico comparado**. Madrid: Ediciones Cátedra, 2003.

_____. **Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?** Genebra: United Nations Research Institute for Social Development, 2007. Disponível em: <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/BF80E0A84BE41896C12573240033C541/\\$file/Molyneux-paper.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/BF80E0A84BE41896C12573240033C541/$file/Molyneux-paper.pdf)>. Acesso em: 12 de Janeiro de 2014.

MOSER, Caroline. Ajuste desde la base: mujeres de bajos ingresos, tempo y triple rol en Guayaquil. In: PALÁN, Zonia; MOSER, Caroline; RODRIGUEZ, Lilia. **La mujer frente a las políticas de ajuste**. Quito: Consejo Nacional de las Mujeres, 1993.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Fabrício de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Beijing Declaration and Platform for Action. Beijing: Organização das Nações Unidas, 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>>. Acesso em 25 maio 2014.

ORSATO, Andreia. **Gênero e democracia: rupturas e permanências no orçamento participativo de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas). Pelotas, 2008. Disponível em: <http://www2.ufpel.edu.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=513>. Acesso em: 10 nov. 2013.

PALÁN, Zonia. Impactos sociales de las políticas de ajuste y estabilización. In: PALÁN, Zonia; MOSER, Caroline; RODRIGUEZ, Lilia. **La mujer frente a las políticas de ajuste**. Quito: Consejo Nacional de las Mujeres, 1993.

PALÁN, Zonia; MOSER, Caroline; RODRIGUEZ, Lilia. **La mujer frente a las políticas de ajuste**. Quito: Consejo Nacional de las Mujeres, 1993.

PEÑA Y LILLO, Juan. Estado y movimientos sociales: historia de una dialéctica impostergable. **Revista Íconos**, Quito, n. 44, p. 67-83, set. 2012.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2004.

_____. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et. al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

PICCHIO, Antonella. Condições de vida: perspectivas, análise econômica e políticas públicas. In: JÁCOME, Márcia Laranjeira; VILLELA, Shirley. **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos**. Brasília: ONU Mulheres, 2012.

PRIETO, Mercedes. Notas sobre el movimiento de mujeres em el Ecuador. In: ILDIS; CLACSO. **Movimientos sociales en el Ecuador**. Quito: ILDIS/CLACSO, 1985.

_____. **Mujeres ecuatorianas: entre las crisis y las oportunidades 1990-2004.** Quito: FLACSO, 2005.

RAES, Florence. **Orçamentos públicos e igualdade de gênero: uma introdução aos “orçamentos sensíveis ao gênero”.** Recife: 2007. Disponível em: <<http://saopaulo.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/florence%20g%C3%AAnero.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2011.

_____. Histórico e conceito dos orçamentos sensíveis ao gênero. In: **Insumos aos orçamentos sensíveis ao gênero: experiências e reflexões de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.** Brasília: UNIFEM, 2008.

REEVES, Hazel; BADEN, Sally. Gender and development: concepts and definitions. Brighton: Institute of Development Studies, 2000. Disponível em: <<http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/re55.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

RODAS, Raquel. **Las propias y los ajenos: miradas críticas sobre los discursos del movimiento de mujeres del Ecuador.** Quito: Abya Yala, 2007.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. Política social e gênero: um diálogo necessário. **Politizando – Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social**, Brasília, n. 15, dez. 2013.

RODRIGUEZ, Lilia. Respuestas de las mujeres pobres frente a la crisis en Quito. In: PALÁN, Zonia; MOSER, Caroline; RODRIGUEZ, Lilia. **La mujer frente a las políticas de ajuste.** Quito: Consejo Nacional de las Mujeres, 1993.

ROQUE, Nathalie. Antecedentes históricos de las Constituyentes en América. Principales experiencias de participación de las mujeres: Una aproximación. [S.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: <<http://estudiosdelamujer.wordpress.com/4-antecedentes-historicos-de-las-constituyentes-en-america-principales-experiencias-de-participacion-de-las-mujeres-una-aproximacion/>>. Acesso em: 08 out. 2013.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio; YANNOULAS, Silvia. Orçamento e financiamento de políticas públicas: Questões de Gênero e Raça. **Revista Feminismos**, Salvador, v. 1, n. 2, maio/ago. 2013.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica.** Tradução de Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila. [S.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: <<http://moodle.stoa.usp.br/mod/resource/view.php?id=39565>>. Acesso em: 12 maio 2014.

SCOTT, Joan. Gender: a useful category of historical analyses. **The American historical review**, v. 91, n. 5, p. 1053-1075, Dic. 1986. Disponível em: <http://epi.univ-paris1.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHE=43580&OBJET=0008&ID_FICHIER=118304>. Acesso em: 02 fev. 2014.

SEGOVIA, Lautaro Ojeda. **El Descrédito de lo social:** las políticas sociales en el Ecuador. Quito: Centro para el Desarrollo Social, 1993

SIISE - SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR. El saldo social de la década de 1990: aumento de la pobreza y concentración del ingreso. **Revista Íconos**, Quito, n. 11, jul. 2001.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN. **Indicadores plan nacional para el buen vivir 2009-2013. Metas PNBV 2009-2013.** [S.l: s.n., s.d.]. Disponível em: <<http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=truehttp://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true&bookmark=Document/BM06&select=L B567,23267>>8. Acesso em: 20 maio 2014.

SOARES, Laura T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

TANEZINI, Theresa Cristina Zavaris. Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 14, jan./jun. 2004.

UNICEF. **Annual report 1987.**[s.L.]: UNICEF, 1987.

UNIFEM. **Los Primeros pasos de la experiencia ecuatoriana en el proceso de incorporación de género em el Presupuesto General del Estado.** Quito, 2009.

UNIFEM. **Informe de Evaluación. Trabajo de UNIFEM sobre presupuestos sensibles al género.** Nova York, 2010.

VAN COTT, Donna Lee. **Radical democracy in the Andes.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

VEGA, Silvia. El orden de género en el sumak kawsay y el suma qamaña. Un vistazo a los debates actuales en Bolivia y Ecuador. **Revista Íconos**, Quito, n. 48, jan. 2014. Disponível em: <http://www.flacsoandes.org/iconos/images/pdfs/%C3%8Dconos48/I48_5doss_vega.pdf>. Acesso em 22 fev. 2014.

WORLD BANK. **Global poverty monitoring:** Latin America. [S.l: s.n.], 2003.

APÊNDICE A – Instituições-chave visitadas para coleta de dados no Equador

Nome da Instituição	Data da Visita	Cargo do/a informante-chave consultado/a	Tipos de documentos coletados
ONU Mulheres – Escritório do Equador	07 de Agosto 2013	Especialista de Programa Orçamentos Sensíveis ao Gênero	Documentos sobre a experiência da ONU Mulheres com o desenvolvimento da Função K e Classificador de Igualdade de Gênero
Fundación de Estudios, Acción y Participación Social (FEDAEPS)	08 de Agosto 2013	Coordenadora	Documentos sobre a incidência do movimento de mulheres do Equador nos processos da Constituinte e Bem Viver
Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos (CEDEAL)	09 de Agosto 2013	Integrantes da Equipe Técnica	Documentos sobre a incidência do movimento de mulheres nos Orçamentos Públicos Municipais
Conselho de Participação Cidadã e Controle Social	12 de Agosto 2013	Subcoordenador Nacional de Promoção da Participação	Documentos e legislação sobre a Participação Social
Governo - Ministério das Finanças	13 de Agosto 2013	Diretora da Direção de Equidade Fiscal	Documentos sobre a experiência do Ministério das Finanças com o desenvolvimento da Função K e Classificador de Igualdade de Gênero – Relatórios de Execução do Orçamento Geral do Estado de 2010 e 2011
Governo - Ministério da Saúde	14 de Agosto 2013	Assessor da Ministra Consultora em gênero	Documentos sobre a incorporação de gênero nas Políticas de Saúde
Governo - Comision de Transición Igualdad de Género	14 de Agosto 2013	Integrante da Equipe Técnica	Documentos sobre a incorporação de gênero nas Políticas Públicas do Equador – Estudos contendo dados estatísticos com perspectiva de gênero
Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE)	14 de Agosto 2013	Coordenadora	Documentos sobre a incidência do movimento de mulheres do Equador nos processos da Constituinte e Bem Viver
FLACSO Ecuador	Visitas realizadas	-	Livros sobre as políticas sociais e políticas de igualdade de gênero

	em 07, 09 e 14 de Agosto		no Equador
Editorial Abya-Yala	14 de Agosto de 2013	-	Publicações sobre movimentos de mulheres no Equador
Biblioteca Banco Central del Ecuador	12 de Agosto de 2013	-	Publicações sobre a Dívida Pública Equatoriana

APÊNDICE B – Categorias e Subcategorias do Classificador de Orientação do Gasto em Políticas de Igualdade de Gênero (COGPIG)

Categorias	Subcategorias
01.01.01.00 - PROMOCION DE LA AUTONOMIA Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER EN EL MARCO DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA	01.01.01.01 -Garantizar el acceso a recursos financieros para generar condiciones y oportunidades equitativas
	01.01.01.02 -Garantizar el acceso a recursos no financieros para generar condiciones y oportunidades equitativas
	01.01.01.03 -Garantizar el derecho a la propiedad de la tierra, la vivienda y los recursos productivos para generar condiciones y oportunidades equitativas
	01.01.01.04 -Mecanismos de compensación para acceder a recursos productivos
	01.01.01.05 -Promoción de pequeñas y medianas unidades de producción, unidades comunitarias y de la economía social y solidaria
01.01.02.00 - PROMOCION GARANTIA Y GENERACION DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y CONDICIONES DE TRABAJO	01.01.02.01 -Promoción y garantía del ejercicio de los derechos laborales
	01.01.02.02 -Promoción y garantía del ejercicio del derecho a la seguridad social
	01.01.02.03 -Promoción de incentivos a las instituciones públicas y privadas que apliquen medidas de igualdad de género y generación de empleo para mujeres
01.01.03.00 - PROMOCION Y DESARROLLO DE SISTEMAS DE CUIDADO Y CORRESPONSABILIDAD	01.01.03.01 -Desarrollo y promoción de centros de cuidado infantil y servicios de apoyo escolar
	01.01.03.02 -Desarrollo y promoción de servicios de cuidado de personas con capacidades especiales, adultas/os mayores, personas dependientes y personas afectadas por enfermedades (incluidas las catastróficas)
	01.01.03.03 -Mecanismos de compensación a proveedoras y proveedores de cuidado
	01.01.03.04 -Generación de acciones que promuevan la corresponsabilidad en el trabajo productivo y en las relaciones familiares y personales
01.01.04.00 - PROMOCION Y GARANTIA DEL DERECHO A LA PARTICIPACION SOCIAL	01.01.04.01 - Promoción y garantía del derecho a la participación política

POLITICA Y EJERCICIO DE CIUDADANIA	01.01.04.02 - Promoción y garantía del derecho a la participación social
	01.01.04.03 - Promoción y garantía del derecho al ejercicio de ciudadanía
01.01.05.00 - PROMOCION Y GARANTIA DE UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	01.01.05.01 -Cambio de patrones socio culturales para erradicar la violencia basada en género
	01.01.05.02 -Protección integral a víctimas de violencia de género
	01.01.05.03 -Reducción de la impunidad de la violencia de género
	01.01.05.04 -Generación de información sobre violencia de género en sus distintas manifestaciones
	01.01.05.05 -Erradicación y sanción de la trata y tráfico de mujeres, niños, niñas y adolescentes
	01.01.05.06 -Promoción de fronteras libre de violencia
	01.01.05.07 -Protección y garantía de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas
01.01.06.00 - PROMOCION PROTECCION Y GARANTIA DEL DERECHO A LA SALUD	01.01.06.01 -Garantizar la atención de la salud sexual de hombres y mujeres en condiciones de igualdad
	01.01.06.02 -Garantizar la atención de la salud reproductiva de hombres y mujeres en condiciones de igualdad
	01.01.06.03 -Garantizar la atención integral de las mujeres diversas en sus diferentes ciclos de vida
01.01.07.00 - PROTECCION Y GARANTIA DEL DERECHO A LA EDUCACION	01.01.07.01 -Erradicación del analfabetismo en mujeres
	01.01.07.02 -Eliminación de brechas de género en escolaridad inicial, básica, secundaria y superior
	01.01.07.03 -Inclusión de enfoques de derechos humanos y derechos de las mujeres en currículo, metodologías, textos y materiales educativos
	01.01.07.04 -Apoyo a la formación y capacitación de mujeres en ciencia, tecnología y Tics
	01.01.07.05 -Apoyo a la formación y capacitación de mujeres declaradas de atención prioritaria

01.01.08.00 - PROMOCION DEL ACCESO A RECURSOS PARA PROCURAR ACCIONES DE DESARROLLO SUSTENTABLE	01.01.08.01 -Garantizar el acceso a la participacion de las mujeres en procesos de gestión, decisión y en los beneficios de la explotación de recursos naturales y no renovables
	01.01.08.02 -Atención prioritaria a mujeres en casos de desastres naturales y antrópogénicos
01.01.09.00 - RECONOCIMIENTO Y PROMOCION DE LOS SABERES Y CONOCIMIENTOS ANCESTRALES	01.01.09.01 - Recuperación de los conocimientos, saberes y prácticas ancestrales de las mujeres en distintos campos
	01.01.09.02 - Promoción y aprovechamiento de conocimientos y prácticas ancestrales de las mujeres en distintos campos
01.01.10.00 - PROMOCION Y GARANTIA DEL DERECHO DE LAS MUJERES A LA RECREACION Y USO DE ESPACIOS PUBLICOS EN CONDICIONES DE IGUALDAD	01.01.10.01 - Promoción del derecho al descanso y la recreación de las mujeres
	01.01.10.02 - Promoción para la incorporación de mujeres en actividades deportivas, sociales, culturales y otras
	01.01.10.03 - Garantía del derecho al acceso y uso de espacios públicos en igualdad de condiciones
01.01.11.00 - PROMOCION GARANTIA Y DESARROLLO DE INSTITUCIONALIDAD Y POLITICAS PUBLICAS CON EQUIDAD DE GENERO	01.01.11.01 -Incorporación del enfoque de género en la gestión y normativa de las instituciones del sector público
	01.01.11.02 -Incorporación del enfoque de género en el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
	01.01.11.03 -Elaboración y aplicación de metodologías y herramientas orientadas a incorporar la perspectiva de género en planes, programas , proyectos y en el presupuesto
	01.01.11.04 -Promoción de la rendición de cuentas en equidad de género